Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

33 996

Wijziging van de Wet op de kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van kansspelen op afstand

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG
Ontvangen 7 april 2015

INHOUDSOPGAVE

kst-33996-6
ISSN 0921 - 7371
'S-Gravenhage 2015

I. ALGEMEEN

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties die in het verslag aan het woord zijn. Ik dank al deze leden voor hun gedegen inbreng. In deze nota ga ik graag in op de vragen en veelal serieuze bedenkingen van de diverse fracties. Hierbij heb ik zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden. Waar dat ten behoeve van de leesbaarheid en de samenhang van de antwoorden nuttig is, ben ik van die volgorde afgeweken.

De huidige Wet op de kansspelen (Wok) stamt uit 1964. De doelstellingen van het kansspelbeleid – het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit – gelden nog onverkort, maar de ontwikkelingen op de kansspelmarkt vragen dringend om aanpassing van de wijze waarop deze het beste kunnen worden gerealiseerd. In de 21^{e} eeuw is het niet-reguleren van kansspelen op afstand naar de mening van de regering geen reële optie.

De realiteit is dat honderdduizenden spelers in Nederland al sinds jaar en dag deelnemen aan kansspelen die met moderne telecommunicatiemiddelen worden georganiseerd. Het overgrote deel van de online-spelers ervaart dit als een onschuldige vorm van amusement. Volledige handhaving van het bestaande verbod op kansspelen op afstand is door het grote aanbod en het grensoverschrijdende karakter daarvan feitelijk niet mogelijk.

Tegelijkertijd ben ik er mij terdege van bewust dat er van oudsher vooroordelen leven rond kansspelen in het algemeen en de afgelopen jaren rond kansspelen op afstand in het bijzonder. Ik denk aan denkbeelden als zouden alle kansspelaanbieders op voorhand onbetrouwbaar zijn, zich schuldig maken aan witwassen, matchfixing, oplichting en andere duistere praktijken en financieel gebaat zijn bij verslaafde spelers. Ook denk ik aan beelden als zou een ieder die deelneemt aan een kansspel al snel kansspelverslaafd raken en dat dit des te meer het geval is bij kansspelen op afstand vanwege het ontbreken van fysiek contact tussen de speler en de aanbieder. Feit is echter dat er, naast kansspelaanbieders van gering allure, ook de nodige maatschappelijk verantwoord opererende aanbieders zijn met integere bedrijfsprocessen en de nodige kennis en ervaring op het gebied van kansspelverslaving. Feit is ook dat verreweg de meeste deelnemers aan kansspelen op afstand recreatieve spelers zijn die kansspelen op afstand ervaren als een vorm

van amusement en geen risico- of probleemspelers zijn. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt het kaf onder de aanbieders van het koren gescheiden en worden strikte regels gesteld waarmee de aan kansspelen inherente risico's zo goed mogelijk worden beteugeld.

Niet-reguleren van kansspelen op afstand zou betekenen dat de doelstellingen van het kansspelbeleid in deze sector structureel niet zullen kunnen worden gerealiseerd en dat ook geen kansspelbelasting zal worden afgedragen door de betrokken aanbieders. Dit wetsvoorstel beoogt hierin verandering aan te brengen.

Ik meen dat het voorliggende wetsvoorstel de basis bevat voor een strak, maar ook redelijk en evenwichtig pakket aan maatregelen waarmee de menselijke behoefte aan kansspelen als een vorm van amusement duurzaam in goede banen kan worden geleid, en de Nederlandse speler een zeer substantieel niveau van bescherming kan worden geboden tegen kansspelverslaving, oplichting en andere vormen van criminaliteit, en waarmee de Nederlandse samenleving als geheel wordt beschermd tegen illegale en ondoorzichtige praktijken.

Tegelijk met deze nota naar aanleiding van het verslag breng ik, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, een nota van wijziging uit.

Ik hoop met deze nota de resterende onduidelijkheden en twijfels van de verschillende fracties te hebben weggenomen en de voorspoedige behandeling van dit wetsvoorstel door uw Kamer te hebben bevorderd.

1. Inleiding

Ik ben verheugd dat de leden van de **VVD-fractie** de doelstelling van het wetsvoorstel – het beschermen van de consument van online kansspelen, het tegengaan van fraude en overige criminaliteit en het voorkomen van kansspelverslaving – en aanpassing van de kansspelwetgeving aan de marktrealiteit van de 21e eeuw ondersteunen. Het verheugt mij ook dat deze leden de opvatting van de regering delen dat sluitende handhaving van het verbod op illegaal aanbod niet meer mogelijk is zonder een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar alternatief en dat zij dan ook de noodzaak en wenselijkheid van dit wetsvoorstel inzien.

Het voorliggende wetsvoorstel vormt een onderdeel van de bredere modernisering van het kansspelbeleid zoals die in de brief van 19 maart 2011 van de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan uw Kamer is geschetst.[1] Dit wetsvoorstel ziet, zoals in die brief aangekondigd, op het tot stand brengen van een vergunningstelsel voor kansspelen op afstand en op het treffen van een voorziening voor de toepassing van transparante gunningprocedures bij vergunningen voor goede doelen loterijen. In die brief is ook aangegeven dat de doelstellingen van het kansspelbeleid zoveel mogelijk zullen worden gerealiseerd door strikte regels te stellen en goed toezicht op de naleving van die regels te houden. Daarbij zal niet altijd vastgehouden worden aan het aan de huidige Wok ten grondslag liggende beginsel om de aan kansspelen verbonden risico's te beperken door per kansspelcategorie slechts één vergunning te verlenen. Daar waar de betrokken belangen dat toelaten, zal de marktwerking worden bevorderd door meer aanbieders toe te laten. In dat kader zullen de mogelijkheden worden onderzocht meer marktwerking in te voeren bij onder meer de speelcasino's, waarbij ook het pseudo-staatsaandeelhouderschap van Holland Casino onderwerp van onderzoek is.

[1] Kamerstukken II 2010/11, 24 557, nr. 124.

De leden van de **VVD- fractie** die hebben gevraagd of, wanneer en hoe de regering met voorstellen komt met betrekking tot wijzigingen van de regulering van de casinomarkt en het loterijstelsel, antwoord ik als volgt.

Het kabinet heeft op 11 juli 2014 zijn beleidsvisie voor de herinrichting van het speelcasinoregime naar de Tweede Kamer gestuurd.[2] Op dit moment is een wetsvoorstel in voorbereiding waarin die visie wordt uitgewerkt. Dit voorstel is eerder dit jaar met de bijbehorende memorie van toelichting in consultatie gegeven.

Eveneens op 11 juli 2014 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de herziening van het loterijenstelsel.[3] In die brief is aangekondigd dat, gelet op de wijzigingen die ophanden zijn met het wetsvoorstel kansspelen op afstand, de lopende vergunningen voor goede doelenloterijen, sportprijsvragen, het lottospel en een totalisator, waarvan de geldigheidsduur eind 2014 verloopt, overeenkomstig de huidige praktijk per 1 januari 2015 opnieuw voor twee jaar aan de bestaande vergunninghouders worden verleend. Ook is in deze brief aangegeven dat de periode tot 2017 zal worden gebruikt om tot een nadere visie te komen op de toekomst van de loterijen en weddenschappen in Nederland. Hierbij zal ook worden betrokken op welke wijze de vergunningen zullen worden verleend. Verder is het kabinet voornemens om het wettelijk verplichte afdrachtpercentage van 50% naar 40% terug te brengen. Een daartoe strekkende wijziging van het Kansspelenbesluit is op 18 december 2014 in consultatie gegeven. Een op het voorgestelde nieuwe artikel 5 Wok gebaseerd Loterijenbesluit is op dit moment in voorbereiding.

Graag ga ik hieronder in de daartoe geëigende paragrafen van deze nota nader in op de vragen en opmerkingen van de aan het woord zijnde leden over de uitwerking, de uitvoering en de gevolgen van de voorgestelde wijzigingen en maatregelen. Op hun vragen over de afdrachten door loterijen aan goede doelen en de gedelegeerde regelgeving, waarover ook de leden van diverse andere fracties vragen hebben gesteld, ga ik hieronder in de paragrafen 3.6.4, respectievelijk 13 van deze nota nader in.

Ik ben ook verheugd dat de leden van de **PvdA-fractie** het uitgangspunt van modernisering van het kansspelbeleid, dat inderdaad strikte regulering van online kansspelen, online sportweddenschappen en online pokerevenementen vergt, en de doelstellingen van het kansspelbeleid onderschrijven. De leden van deze fractie onderschrijven ook het doel om de daadwerkelijke vraag naar kansspelen op afstand die nu bestaat of in de toekomst kan ontstaan, te kanaliseren. Op de vragen van deze leden naar de afdrachten van loterijen aan goede doelen en de delegatie van regelgeving ga ik hieronder in de paragrafen 3.6.4 en 13 nader in. De inhoud van de lagere regelgeving met betrekking tot kansspelen op afstand waarnaar deze leden vragen, zal ik in de daartoe geëigende onderdelen van deze nota nader toelichten. In de loop van 2015 zal ik de concept regelgeving aan de Kamer toezenden. Voor de beantwoording van de vragen van de aan het woord zijnde leden naar de intrekking van vergunningen, verwijs ik hen naar paragraaf 4.2.6. Op hun vragen over de verplichtingen van komende vergunninghouders om fraude en criminaliteit op te sporen en welke vormen van weddenschappen op sportwedstrijden verboden zullen worden, ga ik hierna in paragraaf 4.5 nader in.

Met de leden van de **SP-fractie** deel ik het inzicht dat een risico van verslaving inherent is aan kansspelen. Dat risico wordt in de voorgestelde regulering echter zo veel mogelijk ingeperkt. Ik wijs deze leden er op dat

[2] Kamerstukken II 2013/14, 24 557, nr. 135.
[3] Kamerstukken II 2013/14, 24 557, nr. 134.

het risico van kansspelverslaving groter is bij illegale kansspelen, die zonder enige regulering en zonder toezicht van de kansspelautoriteit vanuit verre landen zonder vergunning van de kansspelautoriteit in Nederland worden georganiseerd, dan in een gereguleerd stelsel. Regulering zal dat risico naar mijn overtuiging dan ook aanzienlijk verkleinen. Alleen geschikte en betrouwbare aanbieders komen immers in aanmerking voor een vergunning en zij moeten aan strikte voorwaarden voldoen. Daarnaast biedt regulering van kansspelen op afstand bij uitstek goede (observatie-)mogelijkheden om risicovol speelgedrag vroegtijdig te signaleren en waar nodig op passende wijze te interveniëren. Zo zijn het speelgedrag en de transacties van de speler online, in tegenstelling tot in de fysieke wereld, continu te monitoren. Ook biedt de digitale omgeving de mogelijkheid tot het instellen en registreren van persoonlijke grenzen aan het speelgedrag via een spelersprofiel, en kunnen instrumenten als zelftests en verwijzing naar (anonieme) zorg op een effectieve wijze aan de speler worden aangeboden. Zonder regulering zal de speler echter overgeleverd blijven aan de diverse ongereguleerde kansspelaanbieders die veelal zijn gevestigd in landen buiten Europa, die niet beschikken over een Nederlandse vergunning en dus ook geen verslavingspreventiebeleid voeren dat aansluit op het Nederlandse stelsel van verslavingshulp, en ook overigens geen banden met Nederland hebben anders dan dat een deel van hun spelers hier woont. Ook met strikte regulering zal het risico van kansspelverslaving echter niet volledig kunnen worden weggenomen.

De voorgestelde Nederlandse regulering van kansspelen op afstand omvat de nodige waarborgen om kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen. Die waarborgen zijn strenger dan de eisen die in andere lidstaten gelden en vereisen bovendien dat zij continu worden aangepast aan de voortschrijdende wetenschappelijke inzichten op het gebied van verslavingspreventie. Op de vragen van de aan het woord zijnde leden over het verslavingspreventiebeleid ga ik hierna in de paragrafen 3.2 en 4.3 van deze nota nader in detail in. Voor de antwoorden op hun vragen over de werking van het centraal register uitsluiting kansspelen, verwijs ik hen naar paragraaf 5.

Ik heb met aandacht kennis genomen van de zorgen van de leden van de **CDA-fractie** met betrekking tot dit wetsvoorstel en de vele vragen die zij over de voorgestelde regulering hebben gesteld.

Deze leden hebben gevraagd waarom de instelling van de kansspelautoriteit beschouwd wordt als de «eerste fase» van het traject om het kansspelbeleid te moderniseren en het onderhavige wetsvoorstel als de «tweede fase», die logischerwijs op de instelling van de kansspelautoriteit volgt. Deze leden hebben de instelling van de kansspelautoriteit en de beleidsvisie op kansspelen[4] niet in die zin geïnterpreteerd, dat de instelling van de kansspelautoriteit per se gevolgd dient te worden door de indiening van het onderhavige wetsvoorstel. De instelling van de kansspelautoriteit, zo antwoord ik deze leden, was een noodzakelijke stap die omwille van het tegengaan van de schijn van belangenverstrengeling en de intensivering van handhaving moest worden gezet en die inderdaad ook los van de regulering van kansspelen op afstand kan worden gezien. De wet tot instelling van de kansspelautoriteit is dan ook als zelfstandig wetsvoorstel ingediend en door het parlement behandeld.
Tegelijkertijd is het bestaan van de kansspelautoriteit als onafhankelijke autoriteit belast met vergunningverlening, toezicht op en handhaving van de kansspelregelgeving, ook een belangrijke randvoorwaarde voor de regulering van kansspelen op afstand en voor de overige modernisering van het kansspelbeleid. De instelling van de kansspelautoriteit is dan ook

[4] Kamerstukken II 2010/11, 24 557, nr. 124.

te zien als de eerste fase die noodzakelijker wijze vooraf is gegaan aan de tweede fase, waarin ter uitvoering van het regeerakkoord kansspelen op afstand worden gereguleerd. De Kamer is in het verleden ook langs deze lijn geantwoord.

Op hun daartoe strekkende vraag antwoord ik de leden van de **CDA-fractie**, dat transparante vergunningverlening in de sector draf- en rensport is voorzien voor 2017. Ik verwijs hen naar de brief van 11 juli 2014[5] van de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en hetgeen ik hiervoor heb aangegeven in antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie naar de loterijen.

De leden van de **CDA-fractie**, die onder meer hebben gevraagd naar de vervolgstappen naar aanleiding van de evaluatie van de *lex silencio positivo*, antwoord ik dat de toepasselijkheid van de *lex silencio positivo* in de Wet op de kansspelen is beperkt tot de vergunning van de burgemeester om maximaal twee kansspelautomaten aanwezig te hebben in een hoogdrempelige horeca-inrichting (de aanwezigheidsvergunning, bedoeld in artikel 30b Wok). Het is daarom aan de burgemeester als bevoegd orgaan om in een concreet geval waarin een dergelijke aanwezigheidsvergunning van rechtswege is verleend, de daarbij betrokken algemene en particuliere belangen in kaart te brengen en te beoordelen. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) voorziet er onder meer in dat de burgemeester de van rechtswege verleende aanwezigheidsvergunning binnen twee weken bekend maakt en daarbij vermeldt dat die van rechtswege is verleend (artikel 4:20c Awb), zodat ook derde-belanghebbenden hiervan kennis kunnen nemen. Indien een wettelijk voorschrift, zoals bijvoorbeeld artikel 30d Wok of een gemeentelijke beleidsregel, bepaalt dat aan die aanwezigheidsvergunning steeds bepaalde voorschriften worden opgenomen, maken die deel uit van die vergunning (artikel 4:20e Awb). Daarnaast kan de burgemeester aan die aanwezigheidsvergunning alsnog voorschriften verbinden of die vergunning intrekken, indien dit nodig is om ernstige gevolgen voor het algemeen belang te voorkomen. In dat geval moet de burgemeester de daardoor veroorzaakte schade vergoeden (artikel 4:20f Awb). Het is dan ook aan de burgemeester om maatregelen te treffen om te voorkomen dat een dergelijke aanwezigheidsvergunning door termijnoverschrijding van rechtswege wordt verleend. Ik verwijs deze leden naar de brief van de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal van 13 oktober 2014.[6]

De overige vragen van de leden van **de CDA-fractie** met betrekking tot onder meer het eerdere wetsvoorstel houdende tijdelijke bepalingen met betrekking tot kansspelen via internet, kansspelverslaving in andere lidstaten, de draf- en rensport in Nederland, het toezicht door de kansspelautoriteit beantwoord ik in de daartoe geëigende paragrafen van deze nota.

Ik heb met grote belangstelling kennisgenomen van de vragen van de leden van de **PVV-fractie**. Op hun vraag naar de naar de stand van zaken in de herziening van de landgebonden casinomarkt, verwijs ik hen naar hetgeen ik hiervoor in antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie heb aangegeven; een wetsvoorstel ter uitwerking van de beleidsvisie is op 30 januari 2015 met de bijbehorende memorie van toelichting in consultatie gegeven. Op de overige vragen van deze leden ga ik in de daartoe geëigende paragrafen van deze nota nader in.

---

[5] Kamerstukken II 2013/14, 24 557, nr. 134.
[6] Kamerstukken I 2014/15, 32 264, H, p. 3.

Verheugd stel ik vast dat de leden van de **D66-fractie** de noodzaak tot regulering van kansspelen op afstand onderschrijven en geen principiële bezwaren hebben tegen de voorgestelde regulering. Op hun vragen en opmerkingen over het toezicht ga ik in de daartoe geëigende paragrafen nader in.

Helaas moet ik vaststellen dat de leden van de **ChristenUnie-** en **SGP-fracties** weinig waardering kunnen opbrengen voor het pakket aan maatregelen om de sinds jaar en dag bestaande praktijk van overal in Nederland toegankelijke kansspelen op afstand in goede banen te leiden en daarmee de mogelijk schadelijke gevolgen daarvan zo veel mogelijk te beteugelen. Ik hoop met de beantwoording van hun vragen in deze nota zoveel mogelijk van hun zorgen weg te nemen.

Op de vraag van de leden van de **ChristenUnie-fractie** of modernisering slechts inhoudt dat rekening wordt gehouden met nieuwe technische mogelijkheden, antwoord ik dat dit niet het geval is. Zoals in meergenoemde brief van 19 maart 2011 is aangegeven, zijn ook principiëlere aangelegenheden, zoals herijking van de oude opvatting dat een terughoudend kansspelaanbod slechts mogelijk zou zijn met een (groeiend) aantal monopolies, daarbij belangrijke aspecten. In die brief is ook nader ingegaan op het doel van de modernisering van het kansspelbeleid en de verschillende stappen om dat te bereiken. Die brief is met de Tweede Kamer besproken.

2. Huidige situatie en de noodzaak van regulering kansspelen op afstand

2.1. De opkomst van regulering

Omdat bij deelname aan kansspelen op afstand geen fysiek contact tussen de kansspelaanbieder en de spelers noodzakelijk is en omdat veel Europese lidstaten in het verleden geen vergunningen verleenden voor het organiseren van kansspelen op afstand, hebben veel aanbieders zich gevestigd in landen die gunstiger voorwaarden voor het grensoverschrijdend aanbieden van kansspelen op afstand hanteren, zoals Costa Rica. Met de groei van de Europese vraag naar kansspelen op afstand hebben zich mettertijd ook kansspelaanbieders in Europa gevestigd, die daarmee de Europese regelgeving op het gebied van onder meer het consumentenrecht, de privacybescherming, de bestrijding van witwassen en financieren van terrorisme en het rechtspersonenrecht aanvaarden. Veel van deze ondernemingen hebben hun maatschappelijke verantwoordelijkheid als aanbieders van een risicodragend product serieus genomen en in hun spelsystemen de nodige waarborgen ingebouwd om zaken als kansspelverslaving en matchfixing te voorkomen.

Diverse lidstaten zijn de afgelopen decennia, soms stapsgewijs, overgegaan tot enige vorm van regulering van kansspelen op afstand. Het gaat hierbij niet slechts om enkele lidstaten, zoals de leden van de **CDA-fractie** kennelijk veronderstellen, maar om vrijwel alle EU-lidstaten.
Malta heeft in 2004 als eerste lidstaat kansspelen op afstand (casinospelen, poker en sportweddenschappen) door middel van specifieke regelgeving gereguleerd.
In *Italië* zijn online kansspelen geleidelijk gereguleerd. In 2001 is begonnen met de regulering van online totalisator weddenschappen. Vervolgens werden in 2009 online bingo en in 2011 online casinospelen gereguleerd.
Frankrijk en *Spanje* zijn in respectievelijk 2010 en 2011 overgegaan tot regulering van online kansspelen.

In het *Verenigd Koninkrijk* zijn online kansspelen al sinds 2005 gereguleerd. De reikwijdte van de regulering was aanvankelijk beperkt tot aanbieders die tenminste één onderdeel van het spelsysteem in het Verenigd Koninkrijk onderhielden, waardoor feitelijk geen enkele online aanbieder onder die regulering viel. De wetgeving voor online kansspelen is daarop in 2014 aangepast. Sinds die tijd geldt het zogenaamde *point of consumption* principe, en is de regelgeving van toepassing op het grondgebied waar gebruik wordt gemaakt van het aanbod van de kansspelaanbieder, waardoor ook online aanbieders die geen enkel onderdeel van hun spelsysteem in het Verenigd Koninkrijk hebben, maar hun aanbod wel richten op de Britse markt, onder de regulering vallen.
In *Denemarken* had Danske Spil sinds 2003 een exclusief recht om alle sportweddenschappen en loterijen aan te bieden. In 2012 is de kansspelwetgeving in Denemarken herzien, waarmee Danske Spil haar exclusieve recht op de kansspelmarkt, met uitzondering van loterijproducten, heeft verloren. De nieuwe Deense wetgeving biedt een kader voor een open vergunningstelsel voor het aanbieden van online kansspelen (casinospelen, poker en sportweddenschappen).
Ook *België* heeft in 2012 de online kansspelmarkt middels specifieke wetgeving gereguleerd. Naast Nederland, worden momenteel ook in Portugal, Bulgarije en Ierland online kansspelen (opnieuw) gereguleerd. Voor een volledig overzicht wordt verwezen naar het in opdracht van het WODC uitgevoerde onderzoek naar kansspelverslaving[7] in andere Europese landen en het landenoverzicht bij het in opdracht van de Europese Commissie door PwC uitgevoerde onderzoek.[8]

Zoals de aan het woord zijnde leden terecht vaststellen, verschillen de lidstaten onderling in de wijze waarop zij kansspelen op afstand vanaf 1996 hebben gereguleerd. Voor een overzicht verwijs ik deze leden naar de hiervoor genoemde rapporten en de bijlage bij deze nota[9]. Met de positieve en negatieve ervaringen die andere lidstaten hebben opgedaan heeft de Nederlandse regering, die als een der laatsten nog niet tot regulering is overgaan, haar voordeel gedaan bij de voorbereiding van voorliggend wetsvoorstel.

Het enkele feit dat verreweg de meeste lidstaten Nederland al zijn voorgegaan in de noodzakelijke regulering van kansspelen op afstand, is bij de keuze voor regulering in Nederland op zichzelf niet doorslaggevend, zo antwoord ik op de vraag van de leden van de **CDA-fractie** in hoeverre het voorliggende wetsvoorstel is voortgekomen uit het feit dat kansspelen op afstand in andere lidstaten wel is gereguleerd.

Wel van belang zijn de redenen waarom die lidstaten tot regulering zijn overgegaan, en het feit dat honderdduizenden Nederlanders al jaren deelnemen aan kansspelen op internet, dat ook zullen blijven doen en daarbij niet het hoge beschermingsniveau tegen kansspelverslaving en fraude genieten dat de Nederlandse regering met de voorgestelde regulering beoogt.
Die spelers spelen bij een groot aantal kansspelaanbieders van zeer divers pluimage die naar eigen inzichten op de Nederlandse markt kunnen opereren in de wetenschap dat de massaliteit en het grensoverschrijdende karakter van hun aanbod de effectieve handhaving van het verbod

[7] D.E. de Bruin, M.J. Labree, E. Jaspers, *Kansspelen op afstand. Legalisering van online kansspelen in Europa: impactanalyse kansspelverslaving en lessons learned*, Utrecht, CVO-Research & Consultancy in opdracht van het WODC, november 2014.
[8] PwC, *Study on the role of the regulators for online gambling: authorisation, supervision and enforcement*, oktober 2014, te raadplegen via http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/gambling/links/index_en.htm.
[9] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

op online kansspelen niet goed mogelijk maken. Slechts met een vergunningenstelsel en kanalisatie naar een legaal, gecontroleerd spelaanbod kan hierin verandering worden aangebracht.

Verreweg de meeste andere lidstaten zijn de afgelopen jaren al eerder tot de conclusie gekomen dat regulering de speler beter beschermt tegen de risico's verbonden aan deelname aan kansspelen op afstand dan een slecht handhaafbaar algemeen verbod op dergelijke kansspelen. Bij de voorbereiding van de voorgestelde regulering is dan ook onder meer gekeken naar de ervaringen die in die andere lidstaten zijn opgedaan. Hieruit is geconcludeerd dat bescherming van de spelers en de overige doelstellingen van het kansspelbeleid het beste zijn gewaarborgd met een gereguleerd stelsel. Ook heeft de Europese Commissie in juli 2014 aanbevelingen vastgesteld ten behoeve van goede regulering van kansspelen op afstand. Het voorliggende Nederlandse wetsvoorstel sluit hier goed bij aan.

Op de vragen van de aan het woord zijnde leden met betrekking tot de ontwikkelingen op het gebied van kansspelverslaving in met name Denemarken, ga ik hieronder in paragraaf 3.2.3 nader in.

Voor zover de leden van de **SGP-fractie** uit de memorie van toelichting hebben begrepen dat het de bedoeling is om kansspelaanbieders te stimuleren zich in Nederland te vestigen zodat zicht kan worden gehouden op de werking van de kansspelen, berust dit op een misverstand. Aanbieders van kansspelen op afstand die voor een Nederlandse vergunning in aanmerking willen komen, moeten in beginsel hun statutaire zetel, hoofdbestuur of hoofdvestiging in een EU- of EER lidstaat hebben. De kansspelautoriteit kan weliswaar ontheffing van het zetelvereiste verlenen, maar omdat dit slechts onder strikte voorwaarden mogelijk is, zullen slechts enkele aanbieders uit een zeer beperkt aantal landen hiervoor in aanmerking komen.

De voorgestelde regulering vereist niet dat aanbieders in Nederland gevestigd zijn. Dit is ook niet noodzakelijk om adequaat toezicht op de toekomstige vergunninghouders te kunnen houden. De kansspelautoriteit krijgt op afstand toegang tot alle elektronische middelen van de vergunninghouder. Daarnaast wordt in de voorgestelde regulering de verplichting opgenomen dat de vergunninghouders in Nederland een controledatabank plaatsen, waardoor de kansspelautoriteit en andere relevante toezichthouders te allen tijde toegang hebben tot de voor hun toezichtactiviteiten noodzakelijke gegevens, die zo nodig ook veilig gesteld kunnen worden.

De voorgestelde regulering bevat daarom geen stimulerende regelingen om de toekomstige vergunninghouders er toe te bewegen zich in Nederland te vestigen. Kansspelaanbieders die kiezen voor vestiging in bijvoorbeeld Latijns-Amerikaanse of Aziatische landen met gunstiger fiscale en kansspelregelgeving komen echter niet in aanmerking voor een Nederlandse vergunning.

2.2. Het wetsvoorstel kansspelen via internet (Kamerstukken 30 362)

Ook in Nederland is eerder gepoogd te komen tot regulering kan kansspelen op afstand. De leden van de **SP-** en **CDA-fracties** hebben in dit verband gewezen op het voorstel tot wijziging van de Wet op de kansspelen houdende tijdelijke bepalingen met betrekking tot kansspelen via internet (Kamerstukken 30 362), dat in 2008 door de Eerste Kamer is verworpen. De leden van de **SP-fractie** hebben hierbij opgemerkt, dat

één van de belangrijkste redenen voor de verwerping van dat wetsvoorstel in 2008 de vrees voor een toename van kansspelverslaving was. Zij kunnen zich goed voorstellen dat die vrees ook met het onderhavige wetsvoorstel nog steeds aanwezig is en hebben gevraagd hoe de regering hierover denkt. De leden van **de CDA-fractie** hebben meer in het algemeen om een reflectie ten aanzien van dat verworpen voorstel gevraagd.

Dat wetsvoorstel 30 362, zo antwoord ik deze leden, kan qua aard en opzet nauwelijks worden vergeleken met het thans voorliggende voorstel. Op grond van de zeer summiere regeling in dat wetsvoorstel zou aan de houder van de enige vergunning tot het organiseren van landgebonden speelcasino's – de overheidsdeelneming Holland Casino – voor de duur van maximaal drie jaar een vergunning kunnen worden verleend tot het organiseren van kansspelen via internet, waaraan op een aantal onderwerpen voorschriften zouden worden verbonden om de doelstellingen van het kansspelbeleid te borgen.

Het voorgestelde monopolie gaf daarbij uitdrukking aan de oude gedachte dat strikte regulering van kansspelen slechts mogelijk is door een (al dan niet overheids-)monopolie voor de onderscheiden deelmarkt. Die gedachte was reeds toen in wezen al achterhaald door de regulering van de speelautomatenmarkt in de jaren tachtig met een open vergunningenstelsel. Ook daar was destijds sprake van een groot aantal aanbieders die – bij gebreke aan regulering – buiten het wettelijke kader voldeden aan een substantiële vraag van spelers in Nederland. Zoals reeds aangegeven in de beleidsvisie op kansspelen van 19 maart 2011, is een monopolie voor strikte regulering van kansspelen op afstand niet nodig. Strikte regulering is immers ook zeer wel mogelijk in een stelsel met meerdere aanbieders, mits zij hun aanbod zodanig inrichten dat zij daarmee binnen de grenzen van het kansspelbeleid en de kansspelwetgeving blijven. Binnen die grenzen zal concurrentie op de markt van kansspelen op afstand duurzaam leiden tot een voor de spelers voldoende aantrekkelijk spelaanbod om hun vraag naar kansspelen op afstand naar legaal aanbod te kanaliseren.

Daarnaast meen ik dat de gewenste kanalisatie van de bestaande vraag naar kansspelen op afstand niet kan worden bereikt met de instelling van een monopolie van een enkele (Nederlandse) onderneming. Dit zou betekenen dat van spelers die al jaren naar tevredenheid spelen bij een betrouwbare en verantwoord opererende kansspelaanbieder wordt verwacht dat zij overstappen naar de aangewezen monopolist, hetgeen niet realistisch is op deze consument-geleide markt waarop een groot aantal aanbieders al jaren concurreren en waar grootschalig illegaal aanbod als gevolg van het internet niet effectief kan worden bestreden.

Ook de tijdelijkheid van de destijds voorgestelde regeling zou er naar mijn mening aan in de weg hebben gestaan om de in Nederland bestaande vraag naar kansspelen op afstand duurzaam te kanaliseren naar het vergunde aanbod. De realiteit is immers dat er sprake is van een bestendige en substantiële vraag naar kansspelen op afstand in Nederland, waaraan een tijdelijke regeling geen recht doet. Een kortlopende, tijdelijke regeling zou geschikte aanbieders die in staat zijn een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar te verzorgen waarmee de daadwerkelijk bestaande vraag in goed banen kan worden geleid, ervan kunnen weerhouden de nodige investeringen in hun spelsystemen te doen om aan de hoge Nederlandse eisen te voldoen.

Het nu voorliggende wetsvoorstel bevat een aanzienlijk uitgebreidere regeling met concrete toetredingseisen en concrete verplichtingen van de toekomstige vergunninghouders op het gebied van onder meer verslavingspreventie, de instelling van een centraal register uitsluiting kansspelen en een pakket aan aanvullende bevoegdheden van de kansspelautoriteit om illegaal aanbod van kansspelen op afstand en van landgebonden kansspelen aan te pakken.

De voorgestelde maatregelen op het gebied van verslavingspreventie gelden zowel voor online als landgebonden kansspelen. Het risico van verslaving, zo antwoord ik de leden van de **SP-fractie**, is inherent aan kansspelen en is dus altijd aanwezig. Dit risico kan nooit helemaal worden uitgesloten, maar het kan wel zoveel mogelijk worden beperkt. Het voorliggende wetsvoorstel bevat dan ook de nodige maatregelen om dat risico te beperken, die dit wetsvoorstel ten opzichte van het vorige wetsvoorstel 30 362 een duidelijke meerwaarde geven. Die maatregelen zijn tot stand gebracht in samenwerking met deskundigen op het gebied van kansspelverslaving en waarborgen ook de voortdurende samenwerking tussen de toekomstige vergunninghouders met die deskundigen.

Omdat de wetenschap op het gebied van kansspelverslavingspreventie in ontwikkeling is en toekomstige ontwikkelingen die andere of betere preventiemethoden omvatten, niet moeten worden belemmerd, wordt het preventiebeleid niet «in beton gegoten» maar in lagere regelgeving nader uitgewerkt. Dit biedt de nodige flexibiliteit om het verslavingspreventiebeleid zo optimaal mogelijk in te richten. Voor een nadere toelichting op het verslavingspreventiebeleid dat de regering op grond van het voorliggende wetsvoorstel voor ogen heeft, verwijs ik de aan het woord zijnde leden naar paragraaf 4.3 van deze nota. Het geheel achterwege laten van regulering biedt geen verbetering.

De leden van de **CDA-fractie** hebben er op gewezen dat wetsvoorstel 30 362 door de Eerste Kamer is verworpen, waarbij één van de argumenten was dat het aanbieden van kansspelen via internet geen overheidstaak zou moeten zijn. Zoals onder meer in het regeerakkoord[10] is verwoord, is ook de huidige regering van mening dat het aanbieden van kansspelen geen taak van de overheid is. Voorliggend wetsvoorstel strekt er dan ook niet toe dat de kansspelen op afstand door de overheid of een overheidsdeelneming worden aangeboden, maar door verantwoord opererende ondernemingen in de private sector. De vraag van de aan het woord zijnde leden of onderhavig wetsvoorstel er niet van getuigt dat de regering nu een andere mening is toegedaan dan de Eerste Kamer destijds, kan ik dan ook ontkennend beantwoorden.

2.3. Noodzaak tot regulering

Het aanbod van kansspelen op afstand in Nederland is met de technologische ontwikkelingen sinds de jaren negentig sterk gegroeid. Volgens een WODC onderzoek[11] uit 2011 is het aantal online spelers tussen 2005 en 2011 gestegen van ongeveer 130.500 naar ongeveer 257.500 en volgens een Regioplan onderzoek[12] uit 2009 zouden in dat jaar zelfs ongeveer 565.000 spelers in Nederland deelnemen aan kansspelen via internet. De omvang van de illegale online markt in Nederland in 2013 is op basis van het onderzoek van de Boston Consulting Group naar omvang van de online markt en groeiverwachtingen geraamd op ongeveer 176

[10] Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15, p. 64.
[11] Intraval, Gokken in kaart. Tweede meting aard en omvang kansspelen in Nederland, 2011.
[12] Aard en omvang van illegale kansspelen in Nederland, 2009.

miljoen euro.[13] De afgelopen jaren is de online markt met circa 12% per jaar gegroeid. De verwachting is dat de markt verder zal groeien, hetgeen wordt bevestigd in het groenboek van de Europese Commissie van 2011.[14]

Op de vraag van de leden van de **CDA-fractie** naar het aantal spelers anno 2014 en de bronnen waarop dit aantal is gebaseerd is, antwoord ik dat het moeilijk is om een eenduidig beeld te krijgen van het aantal deelnemers aan kansspelen op afstand. Dit heeft te maken met het feit dat er op basis van onderzoeken om verschillende redenen slechts schattingen van het aantal deelnemers kunnen worden gegeven. Ook kunnen mensen vergeten zijn dat zij hebben deelgenomen of kunnen zij zich een deelname ten onrechte inbeelden. Daarnaast ligt het onderwerp gevoelig; mensen kunnen ontkennen dat ze dergelijk gedrag hebben vertoond, bijvoorbeeld omdat zij beseffen dat het vertoonde gedrag illegaal is, of omdat zij zich schamen en niet willen dat hun naasten op de hoogte zijn dat zij geld verspelen. Ook bezoeken mensen wel eens online kansspelsites zonder daarop uit te zijn – bijvoorbeeld door het aanklikken van banners. Hoewel zij deze sites dan feitelijk wel bezoeken, is dat gedrag niet intentioneel. Hierdoor kunnen webtraffic onderzoeken die automatisch registreren hoeveel mensen kansspelwebsites bezoeken, een vertekend beeld geven. Al met al leiden dergelijke factoren er toe dat er uit verschillende onderzoeken verschillende cijfers komen.

Het meest recente onderzoek naar het aantal deelnemers van kansspelen op afstand is begin 2014 uitgevoerd door TNS Nipo. Hieruit kwam als schatting naar voren dat zo'n 7% van de bevolking van 14 jaar en ouder deelneemt aan kansspelen op afstand. Dit komt neer op iets minder dan een miljoen deelnemers. Het percentage minderjarigen (14 tot en met 17 jaar) dat deelneemt aan kansspelen op afstand wordt door TNS Nipo geschat op slechts 0,4%. In 2017 zal het WODC opnieuw een schatting maken van het aantal deelnemers aan kansspelen in Nederland. Het in de memorie van toelichting genoemde aantal van 8,8 miljoen spelers verwijst, zoals de leden van de **CDA-fractie** terecht veronderstellen, op het totaal aantal deelnemers aan zowel landgebonden als online kansspelen.

De aan het woord zijnde leden hebben gevraagd hoe de waarde van de illegale markt in 2013 gegeven kan worden terwijl de onderzoeken naar het totaal aantal deelnemers waarnaar wordt verwezen, in 2009 en 2011 zijn uitgevoerd. Het onderzoek van Boston Consulting Group naar de verwachte waarde van de online markt in 2013 stamt uit 2011. Daarbij is gebruikt gemaakt van een inschatting van de verwachte groei van de markt.

De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd of de verwachting dat de markt verder kan groeien afkomstig is van Boston Consulting Group en H2 Gambling Capital, welk groeimodel daarbij is gehanteerd en of dit groeimodel hetzelfde is dat werd gehanteerd in het onderzoek van de Europese Commissie.
De (autonome) groeiverwachtingen zoals benoemd in het onderzoek van de Europese Commissie en het onderzoek van Boston Consulting Group (op basis van cijfers van H2), zo antwoord ik hen, zijn gebaseerd op trends in economische en demografische ontwikkelingen, op de ontwikkeling van (mobiele) breedband internet aansluitingen en van online diensten in het algemeen, en op omzetgegevens verstrekt door zowel toezichthouders als kansspelaanbieders. Hoewel de beide groeivoorspellingen gebaseerd zijn

[13] Boston Consulting Group, Onderzoek Online Markt Kansspelen, 2011.
[14] Europese Commissie, Groenboek: Online gokken op de interne markt, COM(2011) 128, p. 8.

op dezelfde trends en informatiebronnen, is mij niet bekend of in beide gevallen precies hetzelfde groeimodel is gehanteerd.

Zoals gezegd, is er sprake van een aanhoudende en groeiende behoefte van Nederlandse spelers aan kansspelen op afstand waaraan, ongeacht de vraag of kansspelen op afstand worden gereguleerd, zal worden voldaan. Het grenzeloze karakter van kansspelen op afstand en de zich snel ontwikkelende mogelijkheid op het gebied van telecommunicatie waarmee die kansspelen vanuit andere landen kunnen worden en zullen worden aangeboden, laat de honderdduizenden spelers in Nederland nu onbeschermd. Effectieve handhaving van het huidige verbod op dit soort grensoverschrijdende dienstverlening is niet mogelijk zonder regulering dat de speler een legaal en veilig alternatief biedt.

Alleen intensivering van de handhaving van het verbod op het aanbieden van op illegaal aanbod van kansspelen op afstand zonder de Nederlandse speler, die nu eenmaal een substantiële vraag genereert, tegelijkertijd een legaal alternatief te bieden, acht ik, mogelijk anders dan de leden van de **CDA-**, **ChristenUnie-,** en **SGP-fracties**, geen realistisch alternatief voor regulering. In het voorliggende wetsvoorstel zijn weliswaar aanvullende bevoegdheden voor de kansspelautoriteit opgenomen om het illegale aanbod beter te kunnen bestrijden, maar ook met die bevoegdheden is effectieve handhaving van een volledig verbod op kansspelen op afstand niet mogelijk en zullen Nederlandse spelers in grote getale blijven ingaan op het illegale aanbod. Het realiseren van de doelstellingen van het kansspelbeleid vereist dus zowel een strikt vergunningenstelsel dat de speler een veilig, legaal en gecontroleerd alternatief biedt, alsook aanvullende mogelijkheden om het resterende illegale aanbod beter te kunnen bestrijden. Daarnaast is het uiteraard van belang dat de kansspelautoriteit de Nederlandse speler bewust maakt van de risico's van deelname aan kansspelen bij een aanbieder die, om welke reden dan ook, niet voor een vergunning in aanmerking kon of wilde komen.

De leden van de **ChristenUnie-fractie** hebben gevraagd naar de voorlichtingsinspanning in de afgelopen jaren om mensen bewust te maken van het illegale karakter van kansspelen op afstand en naar de inzet die is gedaan om het huidige verbod ook in de werkelijkheid gestalte te geven. De kansspelautoriteit heeft mij laten weten, zo antwoord ik hen, consumenten via verschillende kanalen, waaronder haar website, de publiekstelefoon en sociale media te informeren dat het aanbieden van kansspelen op afstand gericht op de Nederlandse markt op dit moment verboden is. Daarnaast waarschuwt de kansspelautoriteit consumenten die momenteel deelnemen aan kansspelen op afstand, dat zij niet beschermd worden door een Nederlands vergunningstelsel en Nederlands toezicht op deze kansspelen, en dat deelname aan illegale kansspelen verboden is. De kansspelautoriteit heeft al diverse malen handhavend opgetreden jegens illegale aanbieders, waarbij ik de aan het woord zijnde leden verwijs naar mijn antwoord in paragraaf 3.6.1 op vragen van de leden van de CDA-fractie.

Door kansspelen op afstand te reguleren zal het merendeel van de aanbieders die in staat en bereid zijn onder strikte voorwaarden een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod te verzorgen, in aanmerking kunnen komen voor een vergunning. Omdat toezicht en handhaving aanzienlijk beter is te realiseren indien aan de vraag van de Nederlandse speler wordt voldaan door vergunninghouders in plaats van illegale aanbieders, kan de kansspelautoriteit haar niet onbeperkte handhavingscapaciteit gerichter aanwenden tegen de kleinere, resterende groep van illegale aanbieders. Hiermee wordt de handhaving effectiever

en neemt het aantal illegale aanbieders verder af, zo antwoord ik ook de leden van de **SP-** en de **ChristenUnie-fractie**.

Op hun vraag hoe de regering zeker weet dat het nog maar om een kleine groep illegale aanbieders zal gaan, verwijs ik de aan het woord zijnde leden naar paragraaf 7.1, waarin ik nader in ga op de verwachte kanalisatiegraad van 80% en de onderbouwing daarvan. Bij die verwachting gaat het om marktaandeel en niet om aantallen illegale aanbieders.

Zoals gezegd, wordt van de voorgestelde regulering verwacht dat zij leidt tot een kanalisatiegraad van 80%. Dit betekent dat 20% van het bruto spelresultaat op de Nederlandse markt voor kansspelen op afstand na regulering zal worden gegenereerd door illegale aanbieders. Dit betekent ook dat garanties dat er naast de gereguleerde markt in het geheel geen illegaal aanbod meer zal zijn, zo antwoord ik de leden van de **SP-fractie**, dus ook niet kunnen worden gegeven. Van enige regulering is op dit moment evenwel in het geheel geen sprake, zodat de voorgestelde regulering de spelers in Nederland alsnog een veilig en verantwoord alternatief biedt voor het huidige, geheel ongereguleerde aanbod.

De leden van de **SP-fractie** hebben gevraagd in hoeverre de kansspelautoriteit zicht heeft op buitenlandse partijen en in hoeverre zij illegale buitenlandse partijen daadwerkelijk kan aanpakken, mede gezien het feit dat deze partijen doorgaans met ondoorzichtige bedrijfsstructuren werken. Onderscheid, zo antwoord ik deze leden, moet worden gemaakt tussen enerzijds het nalevingstoezicht en de handhaving jegens legale (Nederlandse of buitenlandse) aanbieders met een Nederlandse vergunning en anderzijds het nalevingstoezicht en de handhaving jegens illegale aanbieders zonder Nederlandse vergunning.

Ik verwacht geen wezenlijke problemen bij het nalevingstoezicht en de handhaving jegens de toekomstige vergunninghouders. Alleen betrouwbare en geschikte aanbieders die aan strikte voorwaarden voldoen en onder meer inzicht hebben gegeven in hun bedrijfsstructuur, komen in aanmerking voor een vergunning. Hun spelsystemen moeten worden gekeurd door een geaccrediteerde keuringsinstelling. Na vergunningverlening moeten zij relevante toezichtgegevens beschikbaar stellen in een controledatabank in Nederland, waartoe de desbetreffende toezichthouders, waaronder de kansspelautoriteit, rechtstreeks toegang heeft. Ook moeten zij de kansspelautoriteit rechtstreeks elektronische toegang verlenen tot de primaire systemen en moeten zij de kansspelautoriteit periodiek rapporteren over de exploitatie van hun vergunningen. Voorafgaand aan de vergunningverlening verlangt de kansspelautoriteit financiële zekerheidstelling in de vorm van bijvoorbeeld een waarborgsom of een bankgarantie, die kan worden aangesproken indien de vergunninghouder een eventuele boete of dwangsom niet eigener beweging zou betalen. Indien een vergunninghouder een opgelegde dwangsom of boete niet eigener beweging zou betalen, komt bovendien zijn betrouwbaarheid in geding, hetgeen reden kan zijn voor de kansspelautoriteit om de vergunning in te trekken. Ik acht de kans minimaal dat een betrouwbaar en geschikt bevonden vergunninghouder hierdoor zijn investeringen, reputatie en spelersbestand zou willen riskeren.

De handhaving jegens illegale aanbieders zonder vergunning die hun aanbod op de Nederlandse markt blijven richten, is, met name indien deze aanbieders in het buitenland zijn gevestigd, complexer. Een succesvolle kanalisatie, waardoor aanbieders en hun kansspelen aan strikte voorwaarden worden onderworpen en onder het toezicht van de kansspelautoriteit komen te staan, is daarom van groot belang. Een succesvolle kanalisatie betekent ook dat de grote meerderheid van de

Nederlandse spelers de weg naar het betrouwbare en legale aanbod heeft gevonden, en dat de omvang van het illegale aanbod aanzienlijk is afgenomen, waardoor de kansspelautoriteit haar handhavingscapaciteit gericht kan inzetten op het aanpakken van de resterende, kleine groep illegale aanbieders. Aanbieders die niet in aanmerking kunnen of willen komen voor een vergunning en de illegaliteit verkiezen, zullen zoveel mogelijk buiten het zichtveld van de kansspelautoriteit willen blijven en daarom onder meer gebruik maken van ondoorzichtige bedrijfsstructuren. De kansspelautoriteit kan deze illegale aanbieders op het spoor komen met eigen onderzoek, al dan niet naar aanleiding van klachten van Nederlandse spelers. De kansspelautoriteit beschikt over personeel dat gespecialiseerd is in het doorgronden van ondoorzichtige bedrijfsstructuren.

Bovendien krijgt de kansspelautoriteit op grond van onderhavig wetsvoorstel enkele aanvullende bevoegdheden, waaronder het meespelen onder onjuiste of onvolledige personalia (het voorgestelde artikel 34c Wok), waarmee zij de geldstromen kan volgen en de identiteit van de illegale aanbieder kan achterhalen.

Ook krijgt de kansspelautoriteit de bevoegdheid tot het geven van een bindende aanwijzing aan tussenpersonen die illegale kansspelen op afstand bevorderen of faciliteren, opdat deze hun dienstverlening aan de illegale aanbieder staken. Illegale aanbieders zijn voor het bedienen van de Nederlandse markt grotendeels afhankelijk van Nederlandse tussenpersonen zoals betaaldienstverleners, adverteerders en internetserviceproviders. Door deze derden erop te wijzen dat zij illegaal aanbod faciliteren of bevorderen en hen te verzoeken hun dienstverlening te staken, wordt het de resterende illegale aanbieders zo moeilijk mogelijk gemaakt hun aanbod op Nederland te richten.

De leden van de **SP-fractie** hebben aangegeven zich zorgen te maken over de haalbaarheid van de handhaving, zo lang de regulering niet in Europees verband, maar slechts op nationaal niveau wordt geregeld. Omdat het internet, zo merk ik op, per definitie grensoverschrijdend is, is het belangrijk dat de blik van de kansspelautoriteit niet bij de grens ophoudt. Daarom werkt de kansspelautoriteit samen met buitenlandse toezichthouders om illegaal aanbod zoveel mogelijk te bestrijden. Zij heeft hiertoe al de eerste stappen gezet en zal de internationale samenwerking de komende tijd verder intensiveren. Ook neemt de kansspelautoriteit deel aan de «Expert group on gambling services» van de Europese Commissie, waarin besproken wordt hoe de samenwerking kan worden verstevigd, en waarin *best practices* worden uitgewisseld. Daarnaast heeft de Europese Commissie in juli 2014 aanbevelingen vastgesteld op het terrein van online kansspelen,[15] waarin zij enkele aanbevelingen heeft gedaan ten behoeve van goede regulering in de lidstaten. Deze aanbevelingen sluiten zeer goed aan bij de voorgestelde Nederlandse regulering.

De aard en omvang van de vraag naar kansspelen op afstand die in goede banen moet worden geleid, ontwikkelt zich snel. De kansspelautoriteit volgt die ontwikkelingen. De voorgestelde regulering beoogt niet slechts de vraag anno 2015 of 2016 in goede banen te leiden, maar ook om de daaropvolgende ontwikkelingen op deze consument-geleide markt naar een veilig en betrouwbaar aanbod te kunnen leiden. Zoals gezegd, is er sprake van een autonome groei van de vraag van spelers in Nederland naar kansspelen op afstand. Garanties dat de vraag naar kansspelen niet

[15] Aanbeveling 2014/478/EU van de Commissie van 19 juli 2014, PbEU L 214/38, betreffende beginselen ter bescherming van consumenten en gebruikers van onlinegokdiensten en ter voorkoming van onlinegokken door minderjarigen.

zal groeien, zo antwoord ik de leden van de **SP-fractie**, kunnen naar hun aard nooit worden gegeven.

De leden van de **ChristenUnie-fractie** hebben aangegeven niet in te zien hoe het ontbreken van een vergunningsstelsel betekent dat er geen waarborgen zijn voor de bestrijding van fraude en overige criminaliteit. Ik wijs deze leden er op dat zonder vergunningstelsel het algemene verbod van artikel 1, eerste lid, onder a, Wok geldt en er in het geheel geen kansspelen op afstand mogen worden aangeboden. Omdat effectieve handhaving van het verbod op kansspelen op afstand vanwege het grensoverschrijdende karakter van het aanbod zeer complex is en daardoor zeer veel handhavingscapaciteit vergt, is volledige handhaving van het huidige verbod in een situatie waarin kansspelen op honderden sites worden aangeboden en waarop een toenemend aantal Nederlanders speelt, niet realistisch. Als gevolg hiervan wordt aan de bestaande vraag naar kansspelen op afstand voldaan door kansspelaanbieders van zeer divers pluimage, waaronder ook aanbieders die zich weinig of niets gelegen laten liggen aan de bestrijding van fraude en criminaliteit.

Met een vergunningstelsel waardoor naar verwachting aan 80% van de vraag zal worden voldaan door betrouwbare en geschikte vergunninghouders kan de kansspelautoriteit haar handhavingsactiviteiten focussen op een aanzienlijk kleinere groep overtreders. Het verbod om zonder vergunning kansspelen op afstand aan te bieden kan hierdoor effectiever worden gehandhaafd.

Aan de toekomstige vergunninghouders worden verschillende eisen ter voorkoming van fraude en overige criminaliteit gesteld. Het afdwingen van naleving van dergelijke eisen bij vergunninghouders is minder problematisch dan handhaving jegens illegale buitenlandse aanbieders. De kansspelautoriteit kan vergunninghouders bestuurlijke boetes en dwangsommen opleggen. Het innen van deze bedragen zal naar verwachting bij vergunninghouders tot minder problemen leiden dan bij illegale aanbieders aangezien de kansspelautoriteit bij de vergunningaanvraag financiële zekerheidstelling verlangt, bijvoorbeeld in de vorm van een waarborgsom of een bankgarantie, die kan worden aangesproken indien een vergunninghouder de verschuldigde dwangsom of boete niet eigener beweging betaalt. Bovendien lopen vergunninghouders het risico om hun vergunning kwijt te raken, indien zij zich niet aan de voorwaarden houden of niet voldoen aan opgelegde sancties.

De voorgestelde regulering beoogt de daadwerkelijke en substantiële vraag naar kansspelen op afstand die momenteel en in de toekomst in Nederland bestaat, in goede banen te leiden. Zij heeft niet tot doel extra vraag en aanbod te creëren of mensen die niet voornemens zijn deel te nemen aan kansspelen op afstand, daartoe alsnog aan te zetten. Dit neemt niet weg dat de vraag naar die kansspelen blijft groeien. Deze autonome groei staat los van de vraag of de voorgestelde regulering om kansspelen op afstand in Nederland in goede banen te leiden, inderdaad leidt tot een wettelijk geregeld, Nederlands vergunningenstelsel dat de speler een hoger beschermingsniveau biedt ten opzichte van het illegale aanbod. De leden van de **PvdA-**, **SP-**, **CDA-**, **ChristenUnie-** en **SGP-fracties** hebben hierover verschillende vragen gesteld.

Ik zie in het voorgestelde vergunningenstelsel geen onderdelen die enig gevaar vormen voor het alsnog doen ontstaan van een aanvullende vraag naar kansspelen op afstand, zo antwoord ik de leden van de **CDA-fractie**. Het is een normaal vergunningstelsel, waarin hoge eisen worden gesteld aan de kansspelaanbieder, zijn organisatie en het kansspelaanbod, en aan de reclame- en wervingsactiviteiten van de toekomstige vergunning-

houders. Op de reclame- en wervingsactiviteiten ga ik hierna in paragraaf 3.3 nader in.

Dit neemt niet weg dat de vraag naar kansspelen op afstand, zoals gezegd, wel een autonome groei van ongeveer 12% kent.[16] Deze groei kan niet zonder meer worden toegeschreven aan regulering. Deze groei is gebaseerd op de vraag naar online kansspelen, die zich autonoom ontwikkelt in een digitaliserende maatschappij. Deze bestaande of toekomstig bestaande vraag moet zoveel mogelijk worden toegeleid naar het legale aanbod. Ik verwacht dan ook niet dat het aantal probleem- of risicospelers als gevolg van de voorgestelde regulering zal toenemen.

Ik waardeer het dat de leden van de **CDA-fractie** zich kunnen voorstellen dat de voorgestelde regulering niet leidt tot substantieel meer probleem- of risicospelers. Omdat deelname aan kansspelen op afstand voor verreweg de meeste spelers een onschuldige vorm van amusement is, sta ik neutraal tegenover een eventuele groei van het aantal recreatieve spelers, zo antwoord ik op hun vraag naar de beoordeling van de naar hun mening hypothetische maar niet onvoorstelbare situatie, waarin de voorgestelde regulering niet zou leiden tot substantieel meer probleem- of risicospelers maar wel tot meer recreatieve spelers. Het preventiebeleid, dat de toekomstige vergunninghouders in samenwerking met deskundigen op het gebied van verslavingszorg moeten voeren, is er op gericht om te voorkomen dat recreatieve spelers zich ontwikkelen tot probleem- of risicospelers.

De leden van de **ChristenUnie-fractie** hebben gevraagd om een nadere wetenschappelijke onderbouwing van de omvang en eventuele groei van de vraag naar kansspelen op afstand bij een keuze voor legalisering. Deze leden vragen of de legalisering in zichzelf al niet drempelverlagend werkt voor potentiële spelers. De doelstelling van het wetsvoorstel is niet, zo antwoord ik hen, een aanvullende vraag te creëren. Daarom worden alleen spelsoorten gereguleerd die van belang zijn voor de kanalisatie. Spelsoorten waar in de onvergunde markt geen vraag naar is, mogen daarom ook niet met een vergunning worden aangeboden.
Dit laat onverlet dat de vraag naar online kansspelen een autonome ontwikkeling kan laten zien die losstaat van de regulering. Uit onderzoek van TNS Nipo blijkt dat regulering er niet toe leidt dat consumenten vaker deel zullen nemen aan kansspelen op afstand.

Nader onderzoek alvorens het wetgevingsproces verder voort te zetten, zo antwoord ik de leden van de **CDA-fractie**, is naar mijn mening onnodig en leidt slechts tot onnodige besteding van belastinggeld en vertraging bij het tot stand brengen van de voorgestelde regulering die de samenleving in het algemeen en de speler in het bijzonder beoogt te beschermen. Ook zie ik, naast de reeds uitgebrachte rapporten geen aanleiding nader wetenschappelijk onderzoek te gelasten naar de omvang en eventuele groei van de vraag naar kansspelen op afstand bij een keuze voor regulering, zo antwoord ik de leden van de **ChristenUnie-fractie.**

Het in Nederland geldende verbod op deelname aan kansspelen, in de wetenschap dat voor die kansspelen geen vergunning op grond van de Wok is verleend (artikel 1, eerste lid, onder c, Wok), weerhoudt honderdduizenden spelers al jaren niet van deelname aan illegale kansspelen. Omdat de drempel voor deelname aan kansspelen op afstand nu al erg laag is, verwacht ik niet dat mensen die – om welke financiële, morele, religieuze of andere reden dan ook – nu niet aan kansspelen op afstand willen deelnemen ook na de voorgestelde regulering daarover anders

---

[16] Boston Consulting Group, *Onderzoek Online Markt Kansspelen*, 2011.

zullen denken. Anders dan de leden van de **ChristenUnie-fractie** meen ik dus niet dat de voorgestelde regulering erg drempelverlagend zal zijn voor potentiële spelers. Ik wijs deze leden er in dit verband nog op dat de toekomstige vergunninghouders hun wervings- en reclameactiviteiten gematigd moeten houden en daarbij ook de nodige informatie moeten verschaffen over de risico's van deelname aan kansspelen. Ook de kansspelautoriteit informeert de Nederlandse consument over de risico's van kansspelen.

De leden van de **ChristenUnie-fractie** hebben gevraagd hoe voorkomen zal worden dat meer mensen zullen deelnemen aan kansspelen op afstand. Op de vraag van deze leden en de vraag van de leden van de **SGP-fractie** waarom niet duidelijker wordt gekozen voor een beleid waarmee de autonome groei ook daadwerkelijk wordt tegengegaan, antwoord ik dat ik een dergelijk beleid niet realistisch en niet nodig acht. De ervaring over de afgelopen jaren in en buiten Nederland heeft immers geleerd dat spelers die willen deelnemen aan kansspelen op afstand, dit ook zullen doen en dat de adequate bestrijding van illegaal aanbod zonder legaal alternatief niet mogelijk is. De huidige trend is dat de vraag naar kansspelen op afstand, ondanks het feit dat de markt voor deze kansspelen in Nederland nog niet gereguleerd is, toeneemt. Ik zie een dergelijke maatschappelijke ontwikkeling niet als iets bezwaarlijks, omdat het overgrote deel van die spelers deelname aan kansspelen ervaart als een onschuldige vorm van amusement en geen problemen met het speelgedrag heeft. Ik acht het wel van belang, dat deze maatschappelijke ontwikkeling er niet toe leidt dat spelers zich van het klassieke en met de nodige waarborgen omklede landgebonden aanbod noodzakelijkerwijs begeven in een ongereguleerd en daarmee ongewis online-aanbod. Het voorliggende wetsvoorstel strekt er dan ook toe dat de spelers in Nederland in de toekomst kunnen spelen bij aanbieders die een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod aan kansspelen op afstand verzorgen.

Die aanbieders moeten de speler onder meer uitgebreid informeren over de mogelijke risico's van deelname aan kansspelen, de speler zijn grenzen aan het speelgedrag laten stellen, diens speelgedrag monitoren en waar nodig in dat gedrag ingrijpen. Daarnaast zal kansspelautoriteit op haar website een lijst bij houden met vergunninghouders die onder haar toezicht staan. Op die manier kunnen spelers zich er van vergewissen dat zij diensten afnemen van een betrouwbare en gecontroleerde aanbieder. Ook moeten vergunninghouders nadrukkelijk aangeven dat zij over een vergunning van de kansspelautoriteit beschikken en op hun site een link plaatsen naar de website van de kansspelautoriteit. Daarmee wordt dus beleid gevoerd om de groeiende vraag naar thans nog illegale kansspelen op afstand tegen te gaan en de vraag in goede banen te leiden.

De leden van de **ChristenUnie-fractie** hebben in dit verband gevraagd in hoeverre de groei van de vraag in Nederland naar kansspelen op afstand een effect is van het loslaten van het monopolieprincipe en het overstappen naar het marktprincipe. Ik antwoord deze leden dat die groei, zoals gezegd, een autonome ontwikkeling in de Nederlandse samenleving is die geen verband houdt met de vraag of kansspelen op afstand zijn gereguleerd of de wijze waarop die zouden worden gereguleerd. Kansspelen op afstand zijn op dit moment nog niet gereguleerd. Desalniettemin is de maatschappelijke ontwikkeling naar een voorkeur voor kansspelen op afstand al jaren een duidelijk zichtbare tendens, die zich ook zal voortzetten. Voor een nadere toelichting op de keuze voor een open stelsel in plaats van een monopolie of een stelsel met een op voorhand beperkt aantal vergunningen, verwijs ik deze leden naar paragrafen 4.2.2 en 10.1.

De leden van de **SGP-fractie** die hebben gevraagd hoe het kan dat bij kansspelen op afstand een groei van 12% per jaar wordt verwacht, terwijl de bedoeling is om geen aanvullende vraag naar kansspelen te creëren, antwoord ik dat de doelstelling van het wetsvoorstel is om de vraag naar kansspelen op afstand die zonder regulering ook bestaat en zal blijven bestaan, naar het vergunde aanbod te kanaliseren. De verwachte groei van 12% is een autonome ontwikkeling van de vraag naar kansspelen op afstand, die ook plaats zou vinden indien kansspelen op afstand niet gereguleerd zouden worden. Het is niet de bedoeling van het wetsvoorstel om die autonome groei verder te doen toenemen.

De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd naar de verhouding tussen de problematiek die in het voorliggend wetsvoorstel naar voren komt en andere nationale en internationale veiligheidsproblemen waar Nederland mee te kampen heeft, en naar de prioriteit die wordt gegeven aan een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod van kansspelen op afstand. Deze leden antwoord ik dat ik het terugdringen van nationale en internationale veiligheidsproblemen uiterst belangrijk is. De regering zet dan ook op zeer serieuze en omvangrijke manier in op het voorkomen van georganiseerde criminaliteit en jihadisme en op het tegengaan van mensenhandel. Kansspelen op afstand betreft een ander dossier en is van een andere orde dan de eerdergenoemde veiligheidsdossiers, maar niettemin zijn honderdduizenden Nederlanders nu wel aangewezen op de illegaliteit. Zij worden nu niet beschermd tegen kansspelverslaving, fraude en overige criminaliteit.
Het enkele feit dat ook andere dossiers de aandacht van dit kabinet vergen, maakt niet dat er geen aandacht hoeft te zijn voor het voorliggende beleidsvraagstuk.

De afgelopen twee jaar, zo antwoord ik de leden van de **CDA-fractie** voorts, zijn bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie twee ambtenaren volledig vrijgemaakt voor de voorbereiding van dit wetsvoorstel. Daarnaast zijn enkele ambtenaren in deeltijd en externe deskundigen bij de ontwikkeling van het voorliggend wetsvoorstel betrokken. De totale ambtelijke inzet, die overigens niet ieder jaar dezelfde is, bedraagt naar inschatting gemiddeld ongeveer 4,5 fte. Om die inzet en de kosten niet onnodig verder te verhogen, heb ik hier geen diepgravend onderzoek naar laten verrichten. Daarnaast is de kansspelautoriteit uiteraard bij de ontwikkeling van de voorgestelde regulering betrokken.

De doelstellingen van het kansspelbeleid die de voorgestelde regulering beoogt te beschermen, zijn uiteraard niet beperkt tot de bescherming van de belangen van de individuele speler, zo antwoord ik de vraag van de leden van de **CDA-fractie** op hun vraag naar de behoefte van de Nederlandse spelers aan regulering. Naast de bescherming van de individuele consument spelen ook bredere belangen als de bescherming van de samenleving als geheel tegen witwassen, financiering van terrorisme, matchfixing en andere vormen van fraude en misbruik van kansspelen. Overigens is uit onderzoek door TNS NIPO in opdracht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie onder huidige deelnemers van kansspelen op afstand gebleken, dat 55% van de respondenten regulering een goede tot zeer goede zaak vindt. Slechts 8% van de respondenten staat negatief tegenover regulering en de overige groep heeft hier over een neutrale mening. Uit dit onderzoek is ook gebleken, dat vooral de bescherming tegen kansspelverslaving als reden wordt genoemd om te zijner tijd voor legaal aanbod te kiezen.

De leden van de **ChristenUnie-fractie**, die hebben gevraagd of bij de ontwikkeling van het voorliggende wetsvoorstel de reductie van kansspelverslaving voorop is gesteld en welke andere mogelijkheden zijn

overwogen om juist hierin vorderingen te maken, antwoord ik dat het realiseren van de doelstellingen van het kansspelbeleid in de veranderde samenleving van Nederland in de 21e eeuw voorop staat. Het tegengaan van kansspelverslaving is een van die doelstellingen. Daarnaast is regulering ook van belang om de consumentenbelangen van de speler te beschermen, criminaliteit – als fraude, oplichting, witwassen en financiering van terrorisme – te voorkomen – en illegaliteit te bestrijden.

De leden van de **ChristenUnie-fractie** hebben daarnaast gevraagd in hoeverre het voorliggende wetsvoorstel een ander regime voorstelt dan de direct omliggende landen, in het bijzonder België. De doelstellingen van het kansspelbeleid in de verschillende lidstaten, zo antwoord ik hen, vertonen geen significante verschillen. Dit geldt echter niet voor de wijze waarop de lidstaten menen die doelstellingen zo goed mogelijk te kunnen realiseren. De lidstaten zijn daarin vrij en die verschilt dus ook aanzienlijk. Een belangrijk aandachtspunt is wel dat economische motieven – zoals de bescherming van de financiële positie van zittende vergunninghouders – niet zijn toegestaan. De verschillen tussen de stelsels van de lidstaten die kansspelen op afstand al hebben gereguleerd, zijn hierdoor aanzienlijk. Door het grensoverschrijdende karakter van het internet is het aanbod van kansspelen op afstand dat met regulering in goede banen moet worden geleid, uiteraard niet beperkt tot de fysieke grenzen van ons land of onze buurlanden. Daarom is bij de ontwikkeling van de voorgestelde regulering niet alleen gekeken naar de praktijk en ervaringen in de ons direct omringende landen, maar ook naar die van de andere lidstaten die niet aan Nederland grenzen.

Uitgangspunt is dat Nederland, in het belang van de ook in de andere EU-en EER lidstaten breed onderschreven doelstellingen van het kansspelbeleid, een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod aan kansspelen op afstand mogelijk wil maken. Nederland kan hierbij zijn voordeel doel met hetgeen in andere lidstaten goed of minder goed is gegaan. Fysieke landsgrenzen met Nederland zijn daarbij niet van belang.

België verleent, zoals bekend, slechts vergunningen aan aanbieders die in België ook landgebonden kansspelen mogen aanbieden. Naar mijn mening is dit niet noodzakelijk of wenselijk en staat het bovendien op gespannen voet met de Europese regelgeving. Hierop ga ik in paragraaf 3.6.2 nader in. Voor de stelsels van dat en de andere ons omringende landen, verwijs ik de aan het woord zijnde leden naar het overzicht in de bijlage bij deze nota en het in opdracht van de Europese Commissie uitgevoerde onderzoek.[17]

Voor het antwoord op hun vraag over de uitvoering van de motie-Bouwmeester c.s. verwijs ik de leden van de **SP-fractie** naar paragraaf 3.6.1. Op de vraag van de leden van de **CDA-fractie** naar de eigen verantwoordelijkheid van de speler bij het voorkomen van kansspelverslaving ga ik hierna in paragraaf 3.1.2 in breder verband nader in.

3. Visie op kansspelen op afstand

3.1. Algemene beleidsvisie op kansspelen

Kansspelen en ook kansspelen op afstand zijn wereldwijd – ook in Nederland – een belangrijke bron van vermaak. Nederlandse consumenten die willen deelnemen aan kansspelen op afstand moeten dit op

---

[17] PwC, *Study on the role of the regulators for online gambling: authorisation, supervision and enforcement,* oktober 2014, te raadplegen via http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/gambling/links/index_en.htm.

een veilige en verantwoorde manier kunnen doen. Honderdduizenden mensen in Nederland spelen al jaren bij aanbieders die daarvoor bij gebreke aan een gereguleerd stelsel tot op heden geen vergunning kunnen krijgen. Temeer nu een algemeen verbod op kansspelen op afstand door het grote aanbod en het grensoverschrijdende karakter daarvan niet te handhaven is, is het toestaan van een verantwoord en betrouwbaar aanbod door betrouwbare en geschikte aanbieders beter dan handhaving van het algemene verbod.

De leden van de **PvdA-fractie** hebben in dit verband gevraagd waarom dezelfde redenering niet kan leiden tot het legaliseren en reguleren van andere, nu nog illegale, activiteiten waar mensen plezier aan beleven. Zij denken hierbij met name aan cannabisproducten. Ik antwoord deze leden dat dit wetsvoorstel de regulering van kansspelen op afstand beoogt en niet de regulering van cannabis. Kansspelen op afstand en cannabis zijn niet goed te vergelijken. Anders dan tegen de regulering van kansspelen op afstand bestaan tegen de regulering van cannabis internationaalrechtelijke beletselen, waarvoor ik deze leden verwijs naar het rapport «Internationaal recht en cannabis».[18] Ook hebben de meeste Europese lidstaten de markt voor kansspelen op afstand, anders dan de markt voor cannabisproducten, al op een of andere wijze gereguleerd. Verder verschilt ook de waardering van beide markten in Europees verband; zo heeft de Europese Commissie in 2011 een groenboek, in 2012 een mededeling en in 2014 een aanbeveling op het gebied van kansspelen op afstand uitgebracht,[19] terwijl van vergelijkbare acties op het gebied van cannabis geen sprake is.

3.1.1. Rol van de overheid

Het aanbieden van kansspelen is naar de mening van de regering geen overheidstaak. De overheid draagt wel stelselverantwoordelijkheid en is in dat verband verantwoordelijk voor het bieden van een reguleringskader dat rekening houdt met de specifieke risico's van kansspelen. In 2012 is hiermee al een aanvang genomen door expliciete criteria op te stellen waaraan het reclame- en wervingsbeleid van vergunninghouders moet voldoen. Daarnaast is de overheid verantwoordelijk voor het toezicht op de vergunninghouders en de bestrijding van illegaal aanbod.

Met tevredenheid stel ik vast dat de leden van de **PvdA-fractie** het zeer met de regering eens zijn over het feit dat het tegengaan van de risico's van kansspelen van groot belang is en dat daarbij ook een strikt reclame- en wervingsbeleid van aanbieders van kansspelen van groot belang is. Op hun vragen over de huidige en toekomstige verplichtingen op het gebied van reclame en werving ga ik hierna in paragraaf 3.3 nader in.

De regering is van mening dat de bestaande, substantiële en groeiende vraag van de Nederlandse consument zo veel mogelijk moet worden geleid naar een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod door geschikte vergunninghouders. Naast strikte regels waaraan de vergunninghouder, zijn organisatie en zijn spelaanbod moet voldoen, veronderstelt dit een beheerst en legaal aanbod dat voor de speler voldoende aantrekkelijk is om het illegale aanbod te negeren ten gunste van het legale aanbod, en een zekere reclame hiervoor door de vergunninghouder om die speler op zijn aanbod te attenderen. Een passend en

---

[18] Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 24 077, nr. 316.

[19] «Groenboek Onlinegokken op de interne markt» (COM(2011) 128 final), de mededeling „Een breed Europees kader voor onlinegokken» van 23 oktober 2012 (COM(2012) 596 final) en Aanbeveling 2014/478/EU betreffende beginselen ter bescherming van consumenten en gebruikers van onlinegokdiensten en ter voorkoming van onlinegokken door minderjarigen (PbEU 2014, L 214/38).

attractief legaal spelaanbod vereist geen monopolie, maar kan worden gecreëerd door strenge regels aan het aanbod en strak toezicht hierop.

Op de vraag van de leden van de **ChristenUnie-fractie** naar de overwegingen om met de voorgestelde regulering af te stappen van het restrictieve beleid, antwoord ik dat modernisering van een terughoudend kansspelbeleid geen monopolie op de markt voor kansspelen op afstand vereist. Een dergelijk monopolie beperkt slechts het aantal kansspelaanbieders. Het biedt echter geen betere waarborgen om de doelstellingen van het kansspelbeleid duurzaam te waarborgen dan een stelsel met meerdere aanbieders die zijn gehouden aan strikte eisen met betrekking tot onder meer hun betrouwbaarheid, hun deskundigheid, hun bedrijfsvoering en hun kansspelaanbod, waarmee een betrouwbaar, verantwoord en controleerbaar kansspelaanbod wordt gerealiseerd, en waarmee de speler in Nederland naar die veiliger omgeving kan worden geleid.

Gezien het feit dat in de substantiële en groeiende vraag naar kansspelen op afstand momenteel wordt voorzien door vele honderden verschillende aanbieders, is het ook niet realistisch om te verwachten dat gewenste kanalisatie naar een veilig en gereguleerd aanbod zou kunnen worden bereikt met een monopolie. Op de huidige (niet-gereguleerde) markt voor kansspelen op afstand is sprake van een zeer groot aantal aanbieders en niet van een bestaand monopolie dat wordt losgelaten, zo antwoord ik de leden van de **ChristenUnie-fractie**.

Anders dan in het vorige voorstel om kansspelen via internet te reguleren (Kamerstukken 30 362), is nu niet gekozen om de substantiële vraag waaraan al jaren door zeer veel aanbieders wordt voldaan, alsnog te geleiden naar het aanbod van een monopolist, omdat de gewenste kanalisatie en de doelstellingen van het kansspelbeleid daarmee niet kunnen worden gerealiseerd. Deze beoordeling verschilt niet van die welke in de jaren tachtig is gemaakt bij de regulering van de speelautomatenmarkt in Nederland, waarbij is gekozen voor een niet op voorhand beperkt aantal vergunninghouders die wel aan strikte eisen moeten voldoen. Een belangrijk verschil is wel dat de bestrijding van illegaal landgebonden kansspelaanbod (op automaten) op minder problemen stuit dan de bestrijding van illegaal, grensoverschrijdend aanbod van kansspelen op afstand.
De keuze om het aantal houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand niet op voorhand te beperken met een vastgesteld maximum betekent, anders dan deze leden kennelijk veronderstellen, niet dat de regering afscheid neemt van een restrictief kansspelbeleid. Het beleid blijft terughoudend, maar geeft aan die terughoudendheid een andere invulling door het strikte eisen en strak toezicht.

Met de voorgestelde regulering wordt naar mijn mening dus beter recht gedaan aan de realiteit, waarin honderdduizenden Nederlandse spelers al jaren bij veel verschillende kansspelaanbieders spelen, waarin de vraag in Nederland naar kansspelen op afstand de komende jaren nog zal toenemen, en waarin een algeheel verbod op het aanbieden van kansspelen op afstand niet handhaafbaar is.

De leden van de **ChristenUnie-fractie** hebben onder verwijzing naar het parlementaire onderzoek van de commissie-Kuiper gevraagd waarom de huidige inrichting van een monopoliestelsel verlaten moet worden en hoe voorkomen wordt dat hetzelfde falen optreedt als bij eerdere liberaliseringen. Deze leden antwoord ik, dat de voorgestelde regulering van kansspelen op afstand niet betekent dat een bestaand monopoliestelsel wordt verlaten of dat sprake is van privatisering of verzelfstandiging van

een overheidstaak. De huidige markt voor kansspelen op afstand in Nederland is niet gereguleerd. Er zijn nu vele honderden private kansspelaanbieders van zeer divers pluimage zonder vergunning op die markt actief. De overheid, die het niet tot haar taak rekent kansspelen aan te bieden, behoort daar niet toe.

Meer in het algemeen ben ik van mening, dat de taak van de overheid op het gebied van kansspelen beperkt is tot het scheppen van een wettelijk kader waarbinnen spelers die aan kansspelen willen deelnemen, dat ook op verantwoorde wijze kunnen doen, het houden van toezicht op naleving van dat kader en de handhaving. Het aanbieden van amusement zoals kansspelen is echter, zoals gezegd, geen overheidstaak.

Van historisch gegroeide staatsdeelnemingen bij de vergunde kansspelen is op dit moment slechts sprake bij de verzelfstandigde Staatsloterij en bij Holland Casino. Het overige vergunde kansspelaanbod wordt verzorgd door private ondernemingen. Een deel hiervan wordt nog steeds verzorgd op basis van een monopolie (de instantloterijen en sportweddenschappen), maar het overgrote deel van de aanbieders opereert al jaren op een vrije, gereguleerde markt (de goede doelen loterijen en de speelautomaten). De algemene belangen van het kansspelbeleid worden daarbij gewaarborgd door strikte voorwaarden in algemeen verbindende voorschriften (speelautomatensector) en voorschriften die aan de individuele vergunningen zijn verbonden (goede doelen loterijen). Ook bij de huidige regelingen van de zogeheten «kleine kansspelen» en «promotionele kansspelen» is geen sprake van een (overheids)monopolie of staatsdeelname. In het kader van de huidige Wok zijn er dus al meerdere stelsels waarbij de doelstellingen van het kansspelbeleid niet worden gewaarborgd met een (overheids)monopolie, maar door regulering en toezicht.

3.1.2. Verantwoordelijkheden van de speler en de aanbieder

Van zowel de toekomstige houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand, als van de deelnemer aan die vergunde kansspelen mag worden verwacht, dat zij ieder hun eigen verantwoordelijkheid nemen. Dit is in beginsel niet anders dan bij andere online aangeboden producten. Een belangrijk verschil tussen kansspelen op afstand en de meeste andere online aangeboden producten is echter de aan kansspelen inherente mogelijkheid van onmatige deelname en verslaving. Zowel de speler als de aanbieder moeten zich ervan bewust zijn dat een kansspel een product met bijzondere risico's is. De leden van verschillende fracties hebben vragen gesteld over de verantwoordelijkheden van de speler en de kansspelaanbieder.

De leden van de **VVD-fractie**, die hebben gevraagd op welke wijze invulling wordt gegeven aan de eigen verantwoordelijkheid van de speler om verslaving tegen te gaan, antwoord ik dat het uitgangspunt is dat de speler zich bewust is van de risico's van deelname aan het kansspel. Verder moet de speler over zijn eigen speelgedrag nadenken door vooraf de grenzen van zijn speelgedrag te bepalen met het invullen van een spelersprofiel. De vergunninghouder moet de speler op grond van zijn zorgplicht, waar ik in paragraaf 3.2.1 nader op in ga, daarom voldoende informatie verstrekken – zowel voor als tijdens het spel – om hem een weloverwogen keuze te kunnen laten maken. Voorafgaand aan de deelname aan kansspelen op afstand moet hij informatie verstrekken over onder meer de aard van de aangeboden kansspelen, verantwoord speelgedrag en het spelersprofiel, de gevaren van kansspelverslaving, de beschikbare instrumenten om speelgedrag te matigen en de zo nodig beschikbare hulp. Tijdens het spel moet hij het speelgedrag van de

individuele speler monitoren en analyseren en de speler bij ontluikend risicogedrag informeren over de gevaren van kansspelverslaving in relatie tot het concrete speelgedrag en over de beschikbare middelen om dat gedrag te matigen en onder controle te houden.

Voor zover de leden van de **PvdA-fractie** in dit verband zouden menen dat de eigen verantwoordelijkheid van de speler bij het voorkomen van onmatige deelname of kansspelverslaving iets nieuws is dat met de voorgestelde regulering wordt geïntroduceerd, wijs ik hen er op dat dit op een misverstand zou berusten. De consument van welk product dan ook is zelf verantwoordelijk voor zijn eigen koopgedrag. Voor de consument van kansspelproducten is dit niet anders. Wel moeten die consumenten natuurlijk weten waar zij aan beginnen als zij aan kansspelen willen deelnemen. Daarbij speelt dat kansspelen in het algemeen minder transparante producten zijn. Daarom moet de vergunninghouder, zoals gezegd, voldoen aan een groot aantal informatieverplichtingen, zodat de speler zijn keuzen weloverwogen kan maken. Het uitgangspunt dat personen die aan kansspelen willen deelnemen, in beginsel de vrijheid hebben om dat te doen en zelf verantwoordelijk zijn voor hun handelen, is al eerder in rechte aanvaard.[20]

De overheid stelt de kaders waarbinnen potentieel risicovolle kansspelen zo verantwoord mogelijk mogen worden aangeboden en ziet toe op de naleving daarvan. Waar nodig treedt zij handhavend op indien een vergunninghouder zich niet aan die kaders houdt. Dit is van een geheel andere orde dan de verantwoordelijkheid van de speler voor diens eigen speelgedrag. Die verantwoordelijkheden laten zich slecht vergelijken, zo antwoord ik de leden van de **CDA-fractie** op hun vraag of de overheid en de speler een gelijke mate van verantwoordelijkheid hebben. Met hen deel ik wel de mening dat de eerste stap tot bescherming tegen verslaving primair bij de spelers zelf ligt.

De leden van de **PvdA-fractie** menen dat een speler die onmatig speelgedrag vertoont, niet in staat zal zijn voor zichzelf een verantwoorde limiet vast te stellen. Ook de leden van de **SP-fractie**, die zich wel kunnen verenigen met de eigen verantwoordelijkheid van de volwassen speler met een gezonde houding ten aanzien van kansspelen, hebben de indruk dat spelers in de gevarenzone vooral worden gewezen op hun eigen verantwoordelijkheid om hun speelgedrag niet uit de hand te laten lopen. Zij hebben gevraagd in hoeverre het realistisch is om van dergelijke spelers te verwachten dat zij hun verantwoordelijkheid nemen en hun speelgedrag temperen. Daarnaast hebben de leden van de **ChristenUnie-fractie**, die het op zichzelf ook terecht vinden dat er een verantwoordelijkheid bij de speler zelf ligt, gevraagd op grond waarvan wordt aangenomen dat de speler zelf goed zijn grenzen zal kunnen stellen en fasen van afhankelijkheid kan onderscheiden.

Ik verwijs de aan het woord zijnde leden ook naar hetgeen ik hiervoor op vragen van de leden van de VVD-fractie heb geantwoord over de eigen verantwoordelijkheid van de speler, en naar paragraaf 3.2.1 waarin ik in antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie nader in ga op de invulling van de zorgplicht van de aanbieder. Uitgangspunt is dat de speler zo goed mogelijk geïnformeerd wordt, zodat deze weloverwogen beslissingen kan nemen, en zich bewust is van de risico's die gepaard kunnen gaan met deelname aan kansspelen. Overigens is het vaststellen van de limieten slechts één van de preventieve maatregelen, die spelers helpen bij het verantwoord deelnemen aan kansspelen. Hiervoor kunnen ook geen objectieve maatstaven worden geformuleerd en geen algemene

[20] Bijv. Rechtbank Utrecht 17 augustus 2011, ECLI:NL:RBUTR:2011:BR6197.

regels worden gesteld. Iedere individuele speler heeft immers zijn eigen voorkeuren wat betreft de spelsoorten waaraan hij wenst deel te nemen, de frequentie waarmee hij daaraan wil deelnemen en de hoogte van zijn inzetten. Iedere individuele speler heeft bovendien een eigen budget te besteden en eigen overwegingen te maken met betrekking tot de wijze waarop hij dat budget wenst te besteden, zo antwoord ik de leden van de **CDA-fractie**.

Voor zover de leden van de **PvdA-fractie** in dit verband menen dat de vergunninghouder eerst in het speelgedrag van de individuele moet interveniëren indien een door de speler in zijn profiel aangegeven grens wordt overschreden, berust dit op een misverstand. Ongeacht de hoogte van die grenzen, moet de vergunninghouder continu het speelgedrag van de individuele speler monitoren en analyseren, en waar nodig in dat speelgedrag ingrijpen. Het is dus niet zo dat een speler die zijn grenzen op een zeer hoog niveau vast stelt, zichzelf onopgemerkt en ongestoord schade kan berokkenen. Een uitzonderlijk hoge grens in het spelersprofiel moet voor de vergunninghouder een reden zijn om het speelgedrag van de betrokken speler extra in de gaten te houden.

De leden van de **PvdA-**, **CDA-** en **ChristenUnie-fracties** hebben aandacht gevraagd voor de spanning tussen het winstoogmerk van de vergunninghouder en diens verplichtingen om kansspelverslaving zo veel mogelijk tegen te gaan. De leden van de **ChristenUnie-fractie** hebben gevraagd of dit een bekend fenomeen is in het buitenland. Ook de leden van de **SP-fractie** hebben gevraagd in hoeverre de regering verwacht dat degene die verdient aan excessief speelgedrag tijdig zal overgaan tot adequate actie om verslaving en problemen te voorkomen. Deze leden hebben ook gevraagd of het enkele feit dat kansspelverslaving niet in het belang van de vergunninghouder of de reputatie van de branche is, voldoende reden is om aan te nemen dat aanbieders de volksgezondheid boven hun eigen belang bij extra inkomsten zullen laten gaan.

De aan het woord zijnde leden antwoord ik, dat verantwoord opererende kansspelaanbieders geen belang hebben bij de ontwikkeling van kansspelverslaving bij hun spelers. Kansspelverslaving is vanuit bedrijfseconomisch perspectief voor hen (en hun eventuele aandeelhouders) nadelig, omdat het kosten en onvoorspelbare risico's meebrengt en het vertrouwen in hun product aantast. Verantwoord opererende kansspelaanbieders werken daarom al uit eigen beweging samen met deskundigen op het gebied van verslavingszorg en hebben zelf maatregelen en instrumenten tegen verslaving ontwikkeld. Daarbij komt dat niet zomaar iedere kansspelaanbieder in aanmerking zal kunnen komen voor een vergunning tot het organiseren van kansspelen in Nederland. Aan de vergunninghouder en zijn organisatie worden immers stevige eisen gesteld, onder meer op het gebied van deskundigheid (van het personeel), en aan het door hen in samenwerking met deskundigen te ontwikkelen en onderhouden verslavingspreventiebeleid. Op de naleving daarvan wordt toegezien door kansspelautoriteit. Overtreding kan leiden tot hoge boetes of zelfs het verlies van de kansspelvergunning, hetgeen vanuit bedrijfseconomisch perspectief ook niet aantrekkelijk is. Hiermee, zo antwoord ik ook de leden van de **SP-fractie**, is naar mijn mening voldoende gewaarborgd dat de vergunninghouder niet alleen vinger aan de pols «moet» houden, maar dit ook daadwerkelijk zal doen. Ik deel dan ook niet de vrees van de leden van de **PvdA-fractie** dat het verslavingsbeleid in de praktijk maar weinig effectief zal zijn.

De leden van de **ChristenUnie-fractie** antwoord ik voorts dat ook in buitenland gekozen is voor bescherming van de speler door gereguleerd aanbod mogelijk te maken. Ook in het buitenland worden eisen gesteld

aan verslavingspreventie. De eisen ten aanzien van het voorkomen van kansspelverslaving, zoals opgenomen in onderhavig wetsvoorstel, gaan gezien de actieve zorgplicht van de vergunninghouders verder dan in veel andere lidstaten gebruikelijk is. Deze leden verwijs ik naar paragraaf 3.2.1 waarin ik in ga op de zorgplicht van de vergunninghouder en naar de landenvergelijking in de bijlage bij deze nota.

De leden van de **SP-fractie** hebben gevraagd of een speler met een duidelijk ongezonde relatie tot kansspelen, die zijn eigen verantwoordelijkheid niet langer kan nemen, niet beter permanent in het centraal register uitsluiting kansspelen zou kunnen worden ingeschreven. Ik meen dat dit niet het geval is. Inschrijving in het register heeft als doel de betrokken speler in de gelegenheid te stellen afstand te nemen tot de risicovolle kansspelen, zijn ongezonde speelgedrag te veranderen en zijn eigen verantwoordelijkheid hierin te hernemen. In overleg met deskundigen op het gebied van verslavingszorg is hierbij besloten tot een periode van zes maanden ingeval van inschrijving op onvrijwillige basis. De speler kan de periode van inschrijving uiteraard verlengen. Permanente inschrijving zou bovendien een onnodig hoge drempel opwerpen voor spelers die zich op advies van de toekomstige vergunninghouder op vrijwillige basis in het centraal register in wil schrijven. In paragraaf 5 ga ik nader in op de werking van het centraal register uitsluiting kansspelen.

Het is niet zo dat kansspelen op afstand met het voorliggende wetsvoorstel in Nederland worden geïntroduceerd, al dan niet als beter alternatief voor landgebonden kansspelen. Grootschalig aanbod van en deelname aan dergelijke kansspelen is in Nederland immers al jarenlang een feit, terwijl de volledige bestrijding daarvan door het massale aanbod en het grensoverschrijdende karakter illusoir is. Het voorliggende wetsvoorstel strekt er toe de Wok aan te passen aan de maatschappelijke realiteit van de 21^{e} eeuw en kansspelen op afstand in lijn met de doelstellingen van het kansspelbeleid in goede banen te leiden. De leden van de **CDA-fractie** hebben aangegeven met name nadelen te zien bij kansspelen op afstand. Zo menen zij dat het toezicht op de speler in een online omgeving lastiger is dan in een landgebonden kansspelinrichting. Die mening, zo antwoord ik hen, deel ik niet. Landgebonden kansspelen en online kansspelen bieden ieder hun eigen unieke manieren om het spelersgedrag te monitoren. Het speelgedrag en de transacties van de speler zijn online, in tegenstelling tot in de fysieke wereld, continu en systematisch te monitoren omdat alle handelingen van de spelers automatisch worden geregistreerd.

De leden van de **SP-fractie** verwijs ik voor de antwoorden op hun vragen over de zorgplicht van de toekomstige vergunninghouder om kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen, over de spelerstegoeden, over de inschrijving van spelers in het centraal uitsluiting kansspelen en over de capaciteit van de kansspelautoriteit naar de paragrafen 3.2.1, 4.4.3, 5, respectievelijk 6.7 van deze nota. Op de vragen van de leden van de **CDA-fractie** over het spelaanbod ga ik hierna in paragraaf 4.1.3 nader in

3.2. Voorkomen van kansspelverslaving

3.2.1. Invulling van de zorgplicht

De vergunningvoorwaarden waaraan vergunninghouders moeten voldoen om kansspelverslaving te voorkomen, worden zo concreet mogelijk opgeschreven, zo antwoord ik de leden van de **PvdA-fractie**, die hebben gevraagd om in te gaan op de vergunningvoorwaarden met betrekking tot verslavingspreventie die concreet en toetsbaar zijn. Op grond van artikel 4a Wok hebben vergunninghouders reeds een actieve

zorgplicht om kansspelverslaving te voorkomen. Het wetsvoorstel kansspelen op afstand, het op grond daarvan uit te breiden Besluit werving, reclame en verslavingspreventie en het Besluit kansspelen op afstand geven concrete invulling aan deze algemene zorgplicht.

Preventiebeleid van de vergunninghouder

Voorop staat dat de vergunninghouder moet beschikken over een verslavingspreventiebeleid dat aan bepaalde minimumeisen moet voldoen en waarin hij uiteenzet op welke wijze hij uitvoering geeft aan zijn zorgplicht. Dit beleid dient ertoe de speler te beschermen en zowel de speler als de toezichthouder inzicht te geven in de uitvoering van de zorgplicht.
Het verslavingspreventiebeleid moet op grond van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen in samenwerking met deskundigen op het gebied van verslavingszorg worden ontwikkeld, worden toegepast en worden onderhouden, zodat nieuwe ontwikkelingen op het gebied van verslavingspreventie worden betrokken bij het beleid. Zo blijft de kwaliteit gewaarborgd. Ook moet het verslavingspreventiebeleid aansluiten op het actuele Nederlandse stelsel van verslavingszorg.

In zijn preventiebeleid moet de vergunninghouder de volgende stappen verwerken: informeren van de speler over het aangeboden kansspel en de daaraan verbonden risico's, de speler inzicht geven in diens speelgedrag, observeren en analyseren van het speelgedrag, en interveniëren bij risicovol speelgedrag (waaronder het aandragen voor (on)vrijwillige uitsluiting en toe leiden naar zorg waar nodig). Enkele van deze maatregelen worden overigens reeds op grond van het wetsvoorstel voorgeschreven.

Tot slot moet de vergunninghouder in zijn preventiebeleid bijzondere aandacht worden schenken aan verslavingspreventie bij jongvolwassenen in de leeftijdscategorie tussen 18 en 24 jaar.

Hieronder ga ik in op de verschillende stappen waaraan aandacht moet worden besteed in het verslavingspreventiebeleid.

Informeren van de speler

De zorgplicht houdt als eerste in dat de vergunninghouder de speler voldoende informeert over de (risico's van) de aangeboden kansspelen. Deze informatie helpt de speler om een weloverwogen keuze te maken om deel te nemen aan kansspelen. Deze informatie moet duidelijk en te allen tijde makkelijk toegankelijk zijn.

In het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie wordt dit nader geconcretiseerd door de vergunninghouder te verplichten voorafgaand aan deelname door de speler, relevante informatie beschikbaar te stellen op zijn website, namelijk informatie over:
– de specifieke kenmerken van het aangeboden kansspel;
– de aan deelname aan het kansspel verbonden risico's van kansspelverslaving;
– de wijze van verantwoord deelnemen aan het kansspel; en
– het door vergunninghouder gevoerde verslavingspreventiebeleid.

Daarnaast moet hij de speler informeren over de beschikbare hulpmogelijkheden, namelijk:
– de in Nederland beschikbare verslavingszorg, alsmede een verwijzing naar de websites van een of meer online werkzame instellingen voor

verslavingszorg en een of meer fysiek in Nederland werkzame instellingen voor verslavingszorg;
- de mogelijkheid voor de speler om zich uit te sluiten van deelname aan de door die vergunninghouder georganiseerde kansspelen; en
- de mogelijkheid voor de speler om zich door inschrijving in het centraal register uit te sluiten van deelname aan kansspelen op afstand, in speelautomatenhallen en in speelcasino's.

Inzicht geven in het eigen speelgedrag

De zorgplicht van de vergunninghouder houdt ook in, dat hij de nodige voorzieningen treft om de speler zo veel mogelijk inzicht te geven in het eigen speelgedrag. Met kennis van zijn speelgedrag wordt het voor de speler mogelijk bewuster aan het kansspel deel te nemen en kan hem – indien nodig – feedback worden gegeven.
In het voorgestelde artikel 31k, tweede lid, Wok is reeds opgenomen dat de vergunninghouder de speler niet inschrijft, voordat die speler de grenzen van zijn speelgedrag heeft aangegeven. Dit wordt geconcretiseerd in het Besluit kansspelen op afstand met eisen met betrekking tot het spelersprofiel. De vergunninghouder moet de speler daarbij in ieder geval handreikingen bieden over de wijze waarop het spelersprofiel kan worden ingevuld en welke zinvolle overwegingen daarbij kunnen worden gemaakt. Het invullen van zijn spelersprofiel dwingt de speler tot reflectie over de grenzen die hij zichzelf bij deelname wil opleggen, zoals ten aanzien van zijn bezoekfrequentie, de maximale stortingen en het maximaal tegoed op zijn spelersrekening.
Verder moet de vergunninghouder op ieder moment het saldo van het speelrekening tonen, alsook de tijd in Nederland en de duur van de huidige speelsessie.

Naast het verplichte gebruik van het spelersprofiel moet de vergunninghouder aan de speler ook andere aanvullende mogelijkheden bieden om hem inzicht te kunnen geven in zijn speelgedrag. Zo moet de vergunninghouder aan de speler een zelftest ter beschikking stellen, waarmee de speler eenvoudig en volstrekt anoniem, op grote lijnen kan beoordelen of zijn speelgedrag als recreatief, risicovol of problematisch is aan te merken.

Observeren van het speelgedrag

De vergunninghouder moet op grond van zijn zorgplicht gegevens met betrekking tot het speelgedrag van de speler registreren en analyseren. Bepaalde patronen in het speelgedrag kunnen leiden tot vroegtijdige onderkenning van risicovol speelgedrag. In dat geval moet worden ingegrepen om verdere ontwikkeling van dergelijk gedrag te voorkomen. Dit wordt geconcretiseerd door te vereisen dat de vergunninghouder de volgende gegevens registreert en analyseert:
- de aanmeldingen van de speler;
- de leeftijd, indien het een jongvolwassene betreft en de speler nog geen 24 jaar is;
- de duur van de deelname aan de kansspelen;
- de frequentie van de aanmelding en van de deelname aan de kansspelen;
- het spelersprofiel en de aanpassingen van het spelersprofiel;
- de overschrijding van het spelersprofiel;
- de inzetten en speluitkomsten (bijvoorbeeld het najagen van verliezen); en
- de eventueel gepleegde interventies.

De vergunninghouder wordt verplicht deze gegevens zodanig te analyseren dat hij signalen die kunnen duiden op risicovol speelgedrag, vroegtijdig kan onderkennen.

Interveniëren in het speelgedrag

Tot de zorgplicht van de vergunninghouder behoort ook dat deze maatregelen neemt om de speler, indien uit de observatie blijkt dat diens gedrag daartoe aanleiding geeft, te helpen in het matigen van zijn speelgedrag. Doel is te voorkomen dat de speler verder risicovol speelgedrag ontwikkelt en uiteindelijk een probleemspeler wordt. De vergunninghouder moet daartoe een getrapt preventiemodel hanteren, waarbij de inzet van de in zwaarte en intensiteit verschillende preventieve maatregelen en voorzieningen wordt toegespitst op de verschillende soorten (recreatieve spelers, risico- en probleem-)spelers, zodat de gekozen interventie past bij de ernst van de problematiek van het speelgedrag. Naar mate de gesignaleerde problemen zwaarder zijn, zal de interventie dus indringender zijn.

De vergunninghouder moet in zijn preventiebeleid uiteenzetten op welke wijze hij uitvoering geeft aan het getrapte preventiemodel.

Daarbij geldt als uitgangspunt dat overschrijding van het spelersprofiel een duidelijke risico-indicator vormt. Een speler die gedurende het spel de grenzen van zijn speelgedrag overschrijdt, moet daarom door de vergunninghouder een spiegel worden voorgehouden. De vergunninghouder wordt verplicht bij overschrijding van het spelersprofiel feedback te geven op het speelgedrag van de speler. Dit kan bijvoorbeeld met een email, pop-up of telefoongesprek.
De speler die risicovol speelgedrag vertoont, zoals het meerdere malen overschrijden van de grenzen van het spelersprofiel, moet van de vergunninghouder niet alleen feedback krijgen, maar waar nodig ook handvatten om zijn speelgedrag te matigen. De vergunninghouder is in dit kader verplicht een persoonlijk onderhoud met de speler te voeren, waarin de vergunninghouder moet onderzoeken of en in welke mate het geconstateerde speelgedrag risicovol is en of de speler daarmee ook schade aan zichzelf of aan naasten kan berokkenen.
Naast overschrijdingen van het spelersprofiel worden geen andere concrete risico-indicatoren benoemd op basis waarvan de vergunninghouder altijd en zonder meer moet interveniëren. Op dit moment zijn nog geen objectieve indicatoren bekend die voor iedere speler in iedere situatie duidt op problematisch speelgedrag. De vraag of iemand problematisch speelgedrag vertoont en daarmee de vraag wanneer de vergunninghouder moet interveniëren, is altijd afhankelijk van de persoonlijke situatie van de speler. De vergunninghouder betrekt bij de beoordeling van het speelgedrag bijvoorbeeld ook de vraag of dat speelgedrag voor de speler gezien zijn spelershistorie ongebruikelijk is.

Naast het geven van feedback en een persoonlijk onderhoud met de speler is ook het wijzen van de speler op de mogelijkheid om zich vrijwillig te laten uitschrijven van deelname aan kansspelen door inschrijving in het centraal register uitsluiting kansspelen, een belangrijke interventiemaatregel. Enkele spelers met problematisch speelgedrag zullen zich, ondanks herhaalde interventie door de betrokken vergunninghouder, niet vrijwillig willen laten uitsluiten van deelname. In die gevallen waarin de vergunninghouder vermoedt, dat de speler op onverantwoorde wijze deelneemt aan kansspelen en hij een redelijk vermoeden heeft dat de speler met zijn speelgedrag zichzelf of zijn naasten schade kan berokkenen, moet de vergunninghouder de kansspelautoriteit informeren

met het oog op mogelijke onvrijwillige inschrijving van die speler in het centraal register.

Aandacht voor jongvolwassenen

De vergunninghouder moet in zijn preventiebeleid bijzondere aandacht besteden aan jongvolwassen spelers tussen de 18 en 24 jaar. Deze groep is kwetsbaar voor risicovol speelgedrag, en vergt daarom een specialistische wijze van benaderen. Ook Holland Casino besteedt in zijn preventiebeleid reeds aandacht aan deze categorie spelers. Gedacht kan worden aan eerdere interventie door de vergunninghouder, maar ook door een andere wijze van benadering, bijvoorbeeld door eerder gebruik te maken van *webchat* mogelijkheden voor deze groep. Het contact met jongvolwassenen moet zo goed mogelijk aansluiten bij de belevingswereld van deze groep. Deze benadering mag echter niet de spelbeleving voor jongvolwassen anders maken dan voor spelers van 24 jaar of ouder. Voorkomen moet immers worden dat jongvolwassenen hun toevlucht zoeken bij illegale kansspelaanbieders.

Betrokkenheid van deskundigen op het gebied van verslavingspreventie

De leden van de **PvdA-fractie** hebben gevraagd naar de betrokkenheid van organisaties op het gebied van verslavingspreventie en verslavingszorg bij de totstandkoming van het wetsvoorstel en naar de mening van die organisaties ten aanzien van maatregelen om kansspelverslaving te voorkomen. De leden van de **ChristenUnie-fractie** hebben gevraagd naar wetenschappelijke bevindingen omtrent het preventiebeleid en in hoeverre het voorgestelde beleid op deze bevindingen is gebaseerd. Ik antwoord de leden van de **PvdA-fractie** dat deskundigen op het gebied van verslavingspreventie en -zorg gedurende het gehele proces intensief betrokken zijn bij de totstandkoming van het wetsvoorstel. Hierbij zijn ook wetenschappelijke bevindingen gedeeld, zo antwoord ik de leden van de **ChristenUnie- fractie**. Met deskundigen hebben bij de aanvang van het wetgevingsproces vooral informerende gesprekken plaatsgevonden. Doel van deze gesprekken was inzicht krijgen in de problematiek van kansspelverslaving en de wijze waarop kansspelverslaving het beste kan worden voorkomen. Ook tijdens de consultatie van het wetsvoorstel zijn partijen uit de verslavingspreventie en -zorg expliciet uitgenodigd om te reageren op het wetsvoorstel. Veel partijen hebben van deze mogelijkheid gebruikt om hun zienswijze kenbaar te maken. Deze zienswijze is grondig bestudeerd.

Uit de consultatiereacties bleek dat verslavingszorg nauw betrokken wenst te worden bij de nadere uitwerking in lagere regelgeving, aangezien veel maatregelen daarin worden geconcretiseerd. Zij adviseren de invoering van het wetsvoorstel vergezeld te doen gaan van onderzoek en een meer concrete uitwerking van de preventieve maatregelen. Daarbij wordt geadviseerd aan te sluiten bij preventiemaatregelen waarvan effectiviteit of bruikbaarheid wetenschappelijk zijn onderzocht of aangetoond. Zij refereerden hierbij onder meer aan onderzoeken waaruit het belang blijkt van feedback, zoals pop ups of berichten gedurende het spel, om problematisch speelgedrag te voorkomen, en het belang van het bevorderen van het zelfbewustzijn van de speler (voorhouden van een spiegel) tijdens het gokken om het speelgedrag weer onder controle te krijgen.

Daarnaast adviseren zij om ruim voor de invoering van de wetswijziging een fonds op te richten voor het nemen van preventieve maatregelen, behandeling van kansspelproblematiek in verschillende vormen (online,

anoniem, blended,[21] face-to-face), toeleiding naar zorg en onderzoek naar kansspelproblematiek.

Naar aanleiding van hun reactie is een afvaardiging[22] van verslavingszorg betrokken bij de totstandkoming van de lagere regelgeving. Tijdens meerdere workshops onder leiding van twee deskundigen op het gebied van kansspelverslavingspreventie is nauw met diverse partijen uit de verslavingszorg- en preventiehoek overlegd op welke wijze de speler het beste beschermd kan worden tegen kansspelverslaving. Ook verslavingszorg bracht tijdens deze workshops onder de aandacht dat gezocht moet worden naar een juiste balans tussen een effectieve, meer op de speler toegespitste benadering van de speler en een generieke, mogelijk te betuttelende benadering van de speler. Immers, overregulering, zeker wanneer het beperkende maatregelen betreft waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen probleemloze (recreatieve) spelers en risico- en probleemspelers, heeft als valkuil dat de speler het legale aanbod links laat liggen en de illegaliteit verkiest zonder beschermende maatregelen tegen kansspelverslaving. Daarbij deelde verslavingszorg de mening dat het belangrijk is dat een speler zich bewust moet zijn van zijn eigen speelgedrag en dat dit kan worden bereikt door hem te wijzen op zijn eigen verantwoordelijkheid (bijvoorbeeld door hem zijn grenzen aan te laten geven), maar ook door hem feedback te geven op zijn speelgedrag en hem waar nodig te bewegen tot matiging van het speelgedrag. Immers, de speler dwingen iets te doen zal doorgaans slechts mondjesmaat tot gedragsverandering leiden.
Uit de gedeelde inzichten bleek verder het belang dat een aanbieder die – in uitvoering van zijn zorgplicht – de juiste maatregel of interventiemethode toepast, al naar gelang het speelgedrag van de speler dit vereist.

Mede op basis van de bevindingen uit de workshops hebben de twee deskundigen op het gebied van verslavingspreventie een rapport[23] opgesteld, waarin inzichten worden gedeeld ten aanzien van preventiemaatregelen. In het rapport is een inventarisatie opgenomen van de relevante recente wetenschappelijke stukken en onderzoeken, alsook van de *best practices* uit diverse buitenlandse regelingen.

Verder wordt een verslavingsfonds opgericht waarmee vergunninghouders van kansspelen op afstand een bijdrage leveren aan de kosten van preventiehulp, van (anonieme) behandeling van kansspelverslaving en van onderzoek naar preventie en behandeling van kansspelverslaving (het voorgestelde onderdeel b van artikel 33e, eerste lid, Wok). Dit voorstel tot het oprichten van het fonds is tot stand gekomen na nauw overleg met verslavingszorg. Vooruitlopend op de oprichting van dit fonds heeft de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie in december 2014 aan Jellinek, Resultaten Scoren en Centrum voor verantwoord Spelen een subsidie verstrekt om te komen tot een preventie-pakket online kansspelen.

De maatregelen die worden opgenomen in lagere regelgeving zijn dan ook in belangrijke mate het resultaat van deze workshops en genoemd rapport over preventiemaatregelen. Vanzelfsprekend zullen deskundigen op het gebied van verslavingszorg en preventie bij de consultatie van de lagere regelgeving wederom expliciet uitgenodigd worden te reageren.

---

[21] Mengvorm van behandeling, dus bijv. zowel in normale (face-to-face) behandelsetting alsook een online component, bijv. nazorg via skype.
[22] VerslavingsPreventienetwerk/Tactus, Jellinek, IVO, Novadic-Kentron.
[23] Advice on the framework for the prevention of problem gambling and addiction.

3.2.2. Toezicht en handhaving

Het verslavingspreventiebeleid is derhalve zeer concreet, zo antwoord ik de leden van de **PvdA-fractie**, en is bovendien toetsbaar. Een beschrijving van het verslavingspreventiebeleid moet bij de vergunning-aanvraag worden overgelegd, opdat de kansspelautoriteit kan beoordelen in hoeverre het preventiebeleid van de aanvrager voldoet aan de eisen en voldoende in diens organisatie is geïmplementeerd. Dit zal tevens moeten worden gekeurd door een geaccrediteerde keuringsinstelling. Daarnaast moet de vergunninghouder de kansspelautoriteit na vergunningverlening periodiek rapporteren over de uitvoering van het verslavingspreventie-beleid. Te denken valt daarbij aan informatie over het aantal personen dat als gevolg van de gepleegde interventies heeft besloten om zich bij de vergunninghouder uit te schrijven of zich vrijwillig in het centraal register uitsluiting kansspelen in te schrijven en het aantal spelers dat hij heeft aangedragen voor onvrijwillige uitsluiting.

De vergunninghouder wordt verder verplicht alle gepleegde interventies gepseudonimiseerd in de controledatabank op te slaan. Op basis van deze gegevens kan de kansspelautoriteit toezicht houden of een aanbieder uitvoering geeft aan deze verplichting en hoe dit interventiegedrag zich verhoudt tot andere aanbieders die vergelijkbaar zijn qua marktaandeel, qua aantal geregistreerde spelers en qua spelsoort. Wanneer daartoe aanleiding is, zal bij gebleken niet-naleving tegen de aanbieder worden opgetreden.

Daarnaast kan de kansspelautoriteit ook nader onderzoek verrichten naar aanleiding van incidenten of bijvoorbeeld een klacht van een speler. Verder behoren steekproefsgewijze onderzoeken tot de mogelijkheden. De vergunninghouder is bij een dergelijk onderzoek verplicht gegevens over het speelgedrag en de gepleegde interventies van individuele spelers aan de kansspelautoriteit te verstrekken. Uit het dossier van de speler moet blijken dat het risicovol speelgedrag als gevolg van de gepleegde interventies is afgenomen, of, indien dat is toegenomen of gelijk is gebleven, dat de vergunninghouder de speler heeft gewezen op de mogelijkheid van vrijwillige uitsluiting, en, voor zover deze weigert en nog steeds problematisch speelgedrag vertoont, de observaties en inter-venties die ertoe geleid hebben dat de vergunninghouder de speler aandraagt voor onvrijwillige uitsluiting.

Het preventiebeleid moet daarnaast op een voor de speler toegankelijke wijze worden bekendgemaakt. Vergunninghouders die kansspelen op afstand aanbieden moeten de spelers via de speelsite informeren over hun preventiebeleid. Landgebonden kansspelaanbieders kunnen bijvoorbeeld foldermateriaal in de speelautomatenhal of het speelcasino beschikbaar stellen, al dan niet in combinatie met informatie op hun website.

De kansspelautoriteit kan zodoende beoordelen of de vergunninghouder inderdaad die maatregelen en voorzieningen heeft getroffen die nodig zijn om verslaving aan de vergunde kansspelen zoveel mogelijk te voorkomen.

Het verslavingspreventiebeleid en daarmee ook de daaraan verbonden kwaliteitseisen, zoals hierboven geschetst, zo antwoord ik de leden van de **SGP-fractie**, geldt voor alle kansspelen die een vergunninghouder met een vergunning voor kansspelen op afstand aanbiedt. Wel zal de vergunninghouder rekening moeten houden met de verschillende karakteristieken van de diverse kansspelen, bijvoorbeeld bij het analy-seren van het speelgedrag.

De leden van de **PvdA-fractie**, die hebben gevraagd naar de consequenties van het niet-naleven van de voorschriften met betrekking tot verslavingspreventie, antwoord ik dat de kansspelautoriteit beschikt over een breed instrumentarium. Naar gelang de aard van de overtreding kan zij de vergunninghouder een last onder dwangsom opleggen, een bindende aanwijzing geven, een bestuurlijke boete opleggen of de vergunning intrekken. Toezicht en handhaving zijn aan de kansspelautoriteit. Daarnaast heeft de kansspelautoriteit als expliciete taak om kansspelverslaving te beperken. Zij zal mede daarom zeer nauw toezien op naleving van de voorschriften rondom verslavingspreventie.

3.2.3. Overige aspecten

Kwantitatieve doelstellingen van het preventiebeleid

In zijn brief van 22 maart 2012[24] heeft de voormalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aangegeven dat het streven is het aantal risicospelers terug te dringen naar het niveau van 2005 en het aantal probleemspelers ten hoogste op het niveau van 2011 te houden. Hiertoe bevat de voorgestelde regulering van kansspelen op afstand de nodige maatregelen op het gebied van verslavingspreventie. Deze zullen bij de evaluatie binnen drie jaar na de inwerkingtreding van deze wet worden betrokken. Indien uit die evaluatie of uit de tussentijdse monitoring blijkt dat dit verslavingspreventiebeleid onvoldoende bescherming biedt, zal het worden bijgesteld. De wijze waarop dat zal gebeuren, zo antwoord ik de leden van de **CDA-fractie**, is afhankelijk van de aard van de bevindingen.

De aan het woord zijnde leden hebben voorts gevraagd bij wie de regering de eindverantwoordelijkheid legt voor een eventuele stijging van het aantal risico-en/of probleemspelers. Zoals ik eerder heb toegelicht, hebben overheid, vergunninghouders en spelers ieder een eigen verantwoordelijkheid in het voorkomen van kansspelverslaving. De speler is als eerste zelf verantwoordelijk voor zijn speelgedrag en het bewaken van zijn persoonlijke grenzen. De vergunninghouder moet de speler – zowel voor als tijdens het spel – voldoende informatie verstrekken. Zo kan de speler weloverwogen keuzen maken en kan de vergunninghouder diens speelgedrag monitoren en waar nodig daarin interveniëren.
Zoals ik hierboven uiteen heb gezet, zal ik het preventiebeleid bijstellen, indien uit evaluatie blijkt dat hier aanleiding voor bestaat. De kansspelautoriteit heeft een wettelijke taak tot het beperken en voorkomen van kansspelverslaving en ziet toe op de uitvoering van strikte vergunningvoorwaarden met betrekking tot verslavingspreventie. In dat kader stimuleert de kansspelautoriteit kennisontwikkeling op het gebied van verslavingspreventie tussen aanbieders, verslavingszorg en wetenschap.

Op de vraag van de leden van de **CDA-fractie** tot welk aantal de regering de groep recreatieve spelers wil hebben teruggebracht in 2017, antwoord ik dat deelname aan kansspelen een vorm van vermaak is, zij het dat daaraan risico's zijn verbonden die beheerst moeten worden. Verreweg de meeste spelers in Nederland zijn recreatieve spelers die geen problemen vertonen. De regering ziet het op recreatieve wijze deelnemen aan kansspelen niet als een probleem dat oplossing behoeft. Streefgetallen voor het aantal recreatieve spelers in 2017 zijn dan ook niet als doelstelling opgenomen.

Op de daartoe strekkende vraag van de leden van de **CDA-fractie** antwoord ik, dat de regering niet voornemens is de kansspelautoriteit te laten monitoren wat het aandeel van iedere kansspelaanbieder op afstand

[24] Kamerstukken II 2011/12, 24 557, nr. 131.

is in het totaal aantal recreatieve, risico- en probleemspelers, gemeten vanaf het moment van inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel. Het WODC meet periodiek, èn ten behoeve van de evaluatie van de wet kansspelen op afstand drie jaar na inwerkingtreding daarvan, het aantal risico- en probleemspelers, zij het dat dit niet per afzonderlijke kansspelaanbieder wordt gespecificeerd.
Kansspelaanbieders zijn verschillend, zowel qua aanbod als qua aantallen spelers. De ene kansspelaanbieder biedt bijvoorbeeld alleen sportweddenschappen aan, terwijl de ander zowel sportweddenschappen als casinospelen kan aanbieden. Bovendien kan de ene kansspelaanbieder veel meer registreerde spelers hebben dan de ander. Sommige spelers spelen bovendien bij meerdere kansspelaanbieders. Het is daarom lastig om een eenduidig beeld te schetsen van het aandeel dat een specifieke aanbieder heeft in het totale aantal risico- en probleemspelers. Van belang is vooral dat aanbieders hun zorgplicht nakomen. Het kan daarbij voorkomen dat een aanbieder meer risico- en probleemspelers heeft dan een andere aanbieder. Deze aanbieder zal dan ook meer interventies moeten plegen en eventueel meer spelers aan moeten dragen voor het centraal register uitsluiting kansspelen om het speelgedrag van deze risico- en probleemspelers te matigen.

Op de vraag van de leden van de **CDA-fractie** waarom niet is gekozen om risicospelers helemaal weg te houden van het kansspelaanbod, antwoord ik dat een dergelijke uniforme aanpak geen oog heeft voor de individuele omstandigheden. Het is beter dat een risicospeler wordt gebracht tot gedragsverandering dan hem zonder meer voor langere tijd uit te sluiten van deelname aan kansspelen, waarmee het risico zou worden genomen dat hij zijn heil zoekt in het illegale kansspelaanbod zonder waarborgen voor verslavingspreventie.

Verhouding tot het preventiebeleid van Holland Casino

De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd in hoeverre de voorgestelde verslavingspreventiemaatregelen een voortzetting vormen van het door Holland Casino ontwikkelde preventiebeleid kansspelen (PBK), omdat zij verschillen zien in de wijze waarop contact met de speler wordt opgenomen en in de uitvoering van een bezoekverbod of -beperking.
Ik antwoord deze leden dat de zorgplicht en de daaruit voortvloeiende maatregelen die een vergunninghouder die kansspelen op afstand aanbiedt, moet kunnen toepassen, in hoge mate de voortzetting vormen van het PBK. Die maatregelen gelden op grond van het voorliggende wetsvoorstel overigens niet alleen voor aanbieders van kansspelen op afstand, maar ook voor aanbieders van kansspelen in landgebonden speelautomatenhallen en speelcasino's. Zowel vergunninghouders die landgebonden kansspelen aanbieden als vergunninghouders die kansspelen op afstand organiseren, moeten de speler informeren, diens speelgedrag observeren en interveniëren bij risicovol of problematisch speelgedrag. Dat de wijze waarop de uitvoering van de zorgplicht plaatsvindt verschilt naar gelang sprake is van landgebonden of online kansspelen, doet daar niet aan af. Sterker nog, dit zorgt voor een effectieve mogelijkheid tot preventie van kansspelverslaving, daar de preventie is toegespitst op de specifieke context van het spel en de speler.

Zo biedt het internet bij uitstek goede mogelijkheden om het speelgedrag van een speler te monitoren. Zijn speelgedrag kan online namelijk zeer goed worden gevolgd en worden bijgehouden. Anders dan bij een landgebonden speelcasino, is voor de vergunninghouder in een online situatie van iedere speler bekend welke grenzen deze aan zijn speelgedrag heeft gesteld, en wanneer deze een limiet overschrijdt. Doordat de vergunninghouder tot het organiseren van kansspelen op afstand over

een grote hoeveelheid gegevens over het speelgedrag van spelers kan beschikken, is het voor hem eenvoudig om zowel het geschikte moment, als het voor die situatie geschikte middel te kiezen om contact met de speler op te nemen. Het feit dat geen fysiek contact tussen de vergunninghouder en speler bestaat, doet geen afbreuk aan de zorgplicht. Het internet biedt andere, op het internet toegespitste technieken waarmee de speler persoonlijk benaderd kan worden, zoals de *webchat*.

De leden van de **SGP-fractie**, die in dit verband hebben gevraagd of de fysieke aanwezigheid van de speler niet altijd nog een extra mogelijkheid biedt om «als mens» te signaleren dat iemand heel vaak en fanatiek aan een kansspel deelneemt, antwoord ik dat online zeer wel worden vastgesteld dat een bepaalde speler heel vaak en fanatiek deelneemt aan kansspelen op afstand. De frequentie van deelname en het speelgedrag kunnen immers online worden gevolgd. Ook agressie van spelers jegens andere spelers of medewerkers van de vergunninghouder kan bij kansspelen op afstand worden geconstateerd.

Een bezoekverbod kan worden gerealiseerd doordat de betrokken speler zich inschrijft in het centraal register uitsluiting kansspelen. De leden van de **PvdA-fractie** hebben hierover een vraag gesteld. Zij wijzen erop dat de parallel met de zorgplicht en de verslavingspreventiemaatregelen van Holland Casino niet helemaal opgaat, omdat Holland Casino gokkers daadwerkelijk uit zijn vestigingen kan weren en bij online aanbieders het shoppen tussen aanbieders veel gemakkelijker is. Deze leden antwoord ik, dat de Algemene Rekenkamer destijds heeft geconstateerd dat Holland Casino weliswaar kan voorkomen dat bij hem uitgesloten spelers niet meer deelnemen aan zijn aanbod, maar dat Holland Casino niet kan voorkomen dat uitgesloten spelers uitwijken naar speelautomatenhallen. Mede omdat een speler met een entreeverbod of -beperking in een landgebonden speelcasino kan uitwijken naar een speelautomatenhal of een online-casino, zijn de maatregelen rondom het centraal register uitsluiting kansspelen niet alleen van toepassing ten aanzien van Holland Casino, maar ook ten aanzien van aanbieders van kansspelen in speelautomatenhallen en aanbieders van kansspelen op afstand.

Met de inschrijving van een speler in het centraal register uitsluiting kansspelen is *shoppen* bij legaal aanbod in Nederland voor die speler niet meer mogelijk. Zowel Holland Casino, exploitanten van speelautomatenhallen als vergunninghouders die online kansspelen aanbieden, zijn verplicht de speler die is opgenomen in het centraal register, de toegang tot deelname aan de door hen georganiseerde kansspelen te ontzeggen.

Houders van een vergunning tot het organiseren van online kansspelen moeten voldoen aan strenge eisen met betrekking tot de identificatie en verificatie van spelers om te voorkomen dat uitgesloten spelers toch deelnemen aan de door hen aangeboden kansspelen. Spelers moeten iedere keer voordat zij kunnen deelnemen aan die kansspelen, inloggen met een unieke identificator. Het spelsysteem van de vergunninghouders moet zo ingericht zijn, dat spelers die bij hen zijn uitgesloten of in het centraal register uitsluiting kansspelen zijn ingeschreven, niet aan die kansspelen kunnen deelnemen en automatisch worden geweerd.

Niet kan worden voorkomen dat een speler die in het centraal register uitsluiting kansspelen is ingeschreven en die derhalve niet kan spelen bij legale aanbieders van kansspelen op afstand en kansspelen in landgebonden speelautomatenhallen en speelcasino's, bewust zijn toevlucht zoekt tot het illegale aanbod om zijn speelzucht te bevredigen. In paragraaf 5.1.3 ga hier ik nader op in, onder meer in antwoord op de vragen hierover van de leden van de **SP-fractie.**

Spelen bij meerdere aanbieders

De leden van de **PvdA-** en **SGP-fracties** hebben aandacht gevraagd voor de mogelijkheid dat een probleemspeler die bij verschillende vergunninghouders speelt, kan voorkomen dat zijn speelgedrag door één van die vergunninghouders als problematisch wordt herkend omdat de totale omvang van zijn speelgedrag voor de individuele vergunninghouder onbekend is. Deze mogelijkheid, zo antwoord ik deze leden, is onderkend. Desalniettemin is, met het oog op de eigen verantwoordelijkheid van de speler en de disproportionaliteit van een dergelijke maatregel, niet gekozen voor een centrale registratie van alle gedragingen van alle spelers, die toegankelijk is voor alle vergunninghouders.

Zoals ik in paragraaf 3.1.2 heb aangegeven, hebben zowel de speler als de vergunninghouder ieder hun eigen verantwoordelijkheden. Uitgangspunt is dat de speler zich bewust moet zijn van de risico's die deelname aan kansspelen met zich meebrengt. De speler moet over zijn eigen speelgedrag nadenken en voorafgaand aan zijn inschrijving en daadwerkelijke deelname aan kansspelen de grenzen van zijn speelgedrag bepalen. De speler die kiest voor inschrijving en deelname bij verschillende vergunninghouders, moet dat dus verschillende malen doen. De vergunninghouders moeten die speler voldoende informatie verstrekken om hem, voorafgaand aan diens inschrijving als speler en voor en tijdens ieder spel, weloverwogen keuzes te kunnen laten maken. De vergunninghouders moeten die speler ook informeren over hun verslavingspreventiebeleid.

De speler die er voor kiest zich bij verschillende vergunninghouders in te schrijven, krijgt dus van iedere betrokken vergunninghouder informatie over verantwoord speelgedrag en het verslavingspreventiebeleid. Hij weet dan ook dat die vergunninghouder ter uitvoering van zijn zorgplicht niet zijn speelgedrag bij andere kansspelaanbieders monitort en analyseert. Die speler is goed geïnformeerd en kiest dus weloverwogen voor inschrijving bij verschillende vergunninghouders.

Inschrijving bij verschillende vergunninghouder is op zichzelf geen probleem. Het overgrote deel van de Nederlandse spelers neemt immers probleemloos en op louter recreatieve wijze deel aan kansspelen op afstand en heeft daarom geen reden bepaalde aspecten van het speelgedrag te verhullen door inschrijving bij verschillende vergunninghouders. Omdat niet iedere vergunninghouder dezelfde kansspelen tegen dezelfde voorwaarden aanbiedt en de kansspelmarkt nu eenmaal consument geleid is, kunnen recreatieve spelers voor, bijvoorbeeld, deelname aan een sportweddenschap een bepaalde vergunninghouder kiezen, en voor deelname aan een casinospel als bijvoorbeeld poker ingaan op het aanbod van een andere vergunninghouder. Dergelijke spelers zullen een centrale registratie van hun gehele speelgedrag naar verwachting niet als positief ervaren en kunnen als gevolg daarvan genegen zijn op het aanbod van illegale aanbieders in te gaan.

Een speler met problematisch speelgedrag kan er inderdaad voor kiezen zijn speelgedrag te verhullen door zijn kansspelactiviteiten bij verschillende vergunninghouders onder te brengen. Ook een dergelijke speler zal echter goed geïnformeerd zijn en kiest dan ook, wetende dat hij een probleem met zijn speelgedrag heeft, weloverwogen voor een lager niveau van bescherming.
Overigens zal het spreiden van speelactiviteiten over verschillende vergunninghouders niet voorkomen dat het problematische speelgedrag wel kan opvallen bij naasten, zoals familieleden, van de betrokken speler. Signalen van dergelijke derden vormen een indicatie voor problematisch

spelgedrag voor de betrokken vergunninghouders, die op basis hiervan in een persoonlijk onderhoud met de betrokken speler moeten nagaan of er sprake is van risicovol of problematisch speelgedrag.

Indien het gehele speelgedrag van iedere individuele speler voor iedere betrokken vergunninghouder zichtbaar zou moeten zijn opdat het door een ieder van die vergunninghouders in onderling verband kan worden beoordeeld, zouden de vergunninghouders het speelgedrag van iedere speler centraal moeten registreren. In zijn brief van 4 mei 2012[25] heeft de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie al aangegeven het niet wenselijk te vinden alle gedragingen van alle spelers te allen tijde centraal te registreren, aangezien dat een disproportioneel en weinig effectief middel zou zijn om kansspelverslaving te voorkomen. Die mening deel ik. Er zullen nu eenmaal altijd enkele probleemspelers zijn die zich zullen blijven onttrekken aan beperkende maatregelen die bedoeld zijn om hun problemen weg te nemen of te verminderen, bijvoorbeeld door de weg naar het illegale aanbod te zoeken.

Naar verwachting zal het hierbij echter om een zeer beperkte groep spelers gaan. Uit recent onderzoek van TNS Nipo[26] is gebleken dat de bescherming tegen kansspelverslaving voor een meerderheid van de spelers een reden vormt om na regulering voor het legale aanbod te kiezen. Spelers willen dus in het algemeen wel graag beschermd worden. Daarnaast is uit onderzoek gebleken dat het percentage probleemspelers onder deelnemers van online kansspelen in Europa varieert van 0,5 tot 3%.[27] Daarvan zal slechts een deel niet geholpen willen worden.

Centrale registratie van het totale speelgedrag van iedere speler zal de speler die zich bewust onttrekt aan beperkende maatregelen niet helpen, omdat die in dat geval zijn toevlucht zal nemen tot het illegale kansspelaanbod en daarmee ook nog een bijdrage zal leveren aan de in stand houding daarvan. Bovendien wordt het speelgedrag van deze spelers bij illegale aanbieders in het algemeen niet gemonitord en worden die spelers daardoor niet of nauwelijks beschermd tegen kansspelverslaving.

Data ten behoeve van onderzoek en werving

De leden van de **PvdA-fractie** hebben gevraagd of de toekomstige vergunninghouders verplicht worden om geanonimiseerde data over onder andere speelpatronen, speelgedrag en leeftijd van de spelers te delen met onderzoeksinstanties. Ik vind het belangrijk dat de dialoog die vertegenwoordigers van verslavingszorg en aanbieders van kansspelen op afstand zijn aangegaan bij het proces van totstandkoming van het wetsvoorstel ook na de regulering van kansspelen op afstand wordt voortgezet. Zoals ik reeds in antwoord op de vraag van de aan het woord zijnde leden naar de concrete vergunningvoorwaarden ten aanzien van verslavingspreventie heb aangegeven, worden vergunninghouders verplicht hun preventiebeleid af te stemmen met de verslavingszorg. Daarnaast zal de kansspelautoriteit een coördinerende rol vervullen ten aanzien van het preventiebeleid. De kansspelautoriteit heeft het initiatief genomen voor een gestructureerd overleg tussen alle (landgebonden en online) kansspelaanbieders, verslavingszorg, GGZ Nederland en de ministeries van Veiligheid en Justitie en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Dit overleg is gericht op het ontwikkelen van gezamenlijke ambities om kansspelverslaving zo veel mogelijk te voorkomen en daarvoor per

[25] Kamerstukken II 2011/12, 32 264, nr. 25.
[26] TNS NIPO, *De weg naar legalisering. Diepteonderzoek online kansspelen,* 2014.
[27] *Staff Working Document,* SWD(2012) 345 final van 23 oktober 2012 bij de mededeling «Een breed Europees kader voor onlinegokken».

deelsector een strategie te ontwikkelen.[28] Zo wordt de kansspelautoriteit in staat gesteld samen met betrokken partijen, waaronder onderzoeksinstanties op het gebied van verslavingszorg, te bezien of ontwikkelingen op preventiegebied of ervaringen van kansspelaanbieders aanleiding kunnen vormen tot verbetering en effectievere invulling van het preventiebeleid van vergunninghouders. Daarbij kunnen vergunninghouders worden uitgenodigd om over te gaan tot het delen van anonieme geaggregeerde gegevens, maar hiertoe wil ik hen, gelet op de privacy-gevoeligheid van speelgegevens, niet bij voorbaat verplichten.

De leden van de **PvdA-fractie** hebben ook gevraagd of de vergunninghouder, die verplicht wordt om gegevens omtrent het speelgedrag van zijn spelers te registreren, daarmee niet voor hem interessante informatie in handen krijgt die juist aangewend kan worden om de speler zoveel mogelijk tot gokken te verleiden. Vooropgesteld staat, zo antwoord ik deze leden, dat de vergunninghouder een speler niet mag aanzetten tot onmatig speelgedrag. Daarom moet de vergunninghouder op verantwoorde wijze vorm te geven aan zijn reclame- en wervingsactiviteiten. Zo mag een bonus bijvoorbeeld niet zijn toegespitst op individueel speelgedrag. Daarnaast hebben vergunninghouders een actieve zorgplicht om onmatig speelgedrag van spelers te voorkomen. Aanbieders die zich niet aan deze eisen houden, zetten hun vergunning op het spel.

Verslaving in andere Europese lidstaten

De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd naar de schaduwzijde van regulering en naar een overzicht van de percentages waarmee het aantal kansspelverslaafden in de EU-lidstaten met een gereguleerd stelsel is toegenomen.
Deelname aan kansspelen kan risico's voor de speler met zich meebrengen, zoals kansspelverslaving, maar ook fraude en overige vormen van criminaliteit. Iedere lidstaat is de afgelopen jaren als gevolg van technologische ontwikkelingen geconfronteerd met de opkomst van kansspelen op afstand. Deze lidstaten zagen dat hun ingezeten en bij aanbieders speelden, die niet onder toezicht van de toezichthouder staan en dat deze spelers niet of slechts in beperkte mate werden beschermd tegen risico's als kansspelverslaving. Gelet op het feit dat handhaving vanwege het grensoverschrijdende karakter van het internet complex is, hebben veel lidstaten dan ook het initiatief genomen om een wettelijk kader te scheppen en zo de spelers een legaal alternatief te bieden.

Er zijn geen cijfers bekend van toename van het aantal kansspelverslaafden als gevolg van de regulering van online kansspelen in de diverse lidstaten. Uit recent onderzoek van het WODC,[29] dat ik met deze nota aan de Kamer zend, komt niet het beeld naar voren dat er een positief of negatief verband bestaat tussen de legalisering van kansspelen op afstand en kansspelverslaving. In dit WODC onderzoek zijn vier landen bestudeerd. Hoewel de deelname aan online kansspelen in deze landen na legalisering is toegenomen, is het opvallend dat de gereguleerde online kansspelmarkt in alle vier de landen slechts een relatief klein deel uitmaakt van de totale deelname en bestedingen aan kansspelen. De cijfers van verslavingsprevalentie en behandeling kennen bepaalde pieken, maar dalen vervolgens ook weer. De onderzoekers wijzen erop dat het onderzoek het niet toelaat om causale verbanden aan te tonen. Wel wordt aan de hand van de geanalyseerde gegevens ingeschat dat de

[28] Kamerstukken II 2010/11, 24 557, nr. 127.
[29] D.E. de Bruin, M.J. Labree, E. Jaspers, *Kansspelen op afstand. Legalisering van online kansspelen in Europa: impactanalyse kansspelverslaving en lessons learned,* Utrecht, CVO-Research & Consultancy in opdracht van het WODC, november 2014.

fluctuaties in aantal kansspelverslaafden waarschijnlijk niet het gevolg zijn van legalisering van online kansspelen.

Ik heb kennis genomen van het onderzoek en het artikel in *Gambling Compliance*, waarnaar de leden van de **CDA-fractie** verwijzen. Hieruit zou blijken dat het aantal kansspelverslaafden in Denemarken sinds 2006 is vertienvoudigd en dat het aantal kansspelverslaafde jongeren in dat land de afgelopen vier jaar met 350 procent is toegenomen. De recente cijfers in Denemarken hebben mijn aandacht. Uit een recent, maar niet representatief onderzoek, geïnitieerd door een Deense verslavingszorg instelling, zou blijken dat het aantal kansspelverslaafden is toegenomen. Dit onderzoek heeft in Denemarken de vraag opgeroepen of er daadwerkelijk sprake is van een toename van verslavingsprevalentie en, zo ja, of die stijging is te relateren aan de legalisering van kansspelen op afstand. De Deense Minister van Financiën heeft aangekondigd op korte termijn een onderzoek te willen laten uitvoeren.

Hoewel het mogelijk is dat regulering van kansspelen op afstand van invloed is geweest op het aantal kansspelverslaafden, kan hierover op basis van de gegevens uit het recente WODC onderzoek, waarbij ook gekeken is naar de Deense situatie, geen uitsluitsel worden gegeven. Een stijging van het aantal hulpzoekenden na regulering kan immers ook betekenen dat probleemspelers de weg naar de hulpverlening beter weten te vinden, doordat zij beter met de mogelijkheden van hulpverlening bekend zijn of doordat zij in toenemende mate door de kansspelaanbieders worden doorverwezen naar de hulpverlening. Verslavingsproblematiek kan hierdoor meer zichtbaar zijn geworden. De cijfers uit de andere landen vertonen bepaalde pieken en daarop volgende dalingen. Mogelijk heeft een dergelijke daling zich in Denemarken vanwege de recente regulering nog niet ingezet.

De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd of de regering de onderzoeksrapporten die op verzoek van Ludomani zijn uitgebracht, aan de Kamer kan doen toekomen. Ook hebben zij gevraagd om een reactie op de wijze waarop de Deense Minister Engelbrecht zich achter de conclusies uit het onderzoek heeft geschaard. Deze leden hebben verder gevraagd om een reactie op de opmerkingen van de Deense kansspelautoriteit hierover en om toezending van het jaarrapport (een Engelstalige versie) aan de Kamer.

De Deense Minister van Financiën, zo antwoord ik hen, heeft aangekondigd op korte termijn een onderzoek te willen laten uitvoeren naar het aantal kansspelverslaafden. Daarbij is een belangrijke vraag of er sprake is van een stijging van dat aantal en, zo dat het geval is, of die stijging is te relateren aan de legalisering van kansspelen op afstand. Het door de aan het woord zijnde leden genoemde onderzoek van Ludomani geeft hierover geen uitsluitsel. Ik volg de ontwikkelingen in Denemarken dan ook met interesse.

Op de vraag van de leden van de **CDA-fractie** hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de stijging van het aantal probleemspelers onder de 25 jaar sinds 2009[30], antwoord ik dat enige voorzichtigheid moet worden betracht bij het interpreteren van de cijfers uit het Landelijk Alcohol en Drugs Informatie Systeem (LADIS). De Stichting Informatievoorziening Zorg (IVZ) heeft met de Kerncijfers Verslavingszorg het aantal hulpzoekende spelers geregistreerd, maar heeft daarmee geen onderzoek willen doen naar het totaal aantal gokverslaafden in Nederland of naar een veran-

---

[30] Marktscan Kansspelautoriteit 2013, http://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/2014/oktober/marktscan-2013/)

dering in het totaal aantal gokverslaafden. Derhalve kan op basis van deze cijfers niet met stelligheid worden geconcludeerd dat het aantal kansspelverslaafde jongeren sinds 2009 is gestegen. Desalniettemin is, zoals hiervoor in paragraaf 3.2.1 is aangegeven, bij de voorgestelde regulering van kansspelen op afstand ruimschoots aandacht voor verslavingspreventie bij jongvolwassenen.

Ook ik vind het belangrijk om inzicht te verkrijgen in de effecten van veranderingen in het kansspelbeleid. Daarom heeft het WODC[31] op verzoek van de voormalige Staatssecretaris onderzoek laten uitvoeren naar de legalisering van online kansspelen in Europa. Onderdeel van dit onderzoek was de vraag welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan in het aantal kansspelverslaafden sinds de legalisering van online kansspelen. Belangrijke conclusie uit dit onderzoek is, dat niet het beeld naar voren komt dat er een structureel positief of negatief verband bestaat tussen legalisering van online kansspelen en kansspelverslaving. Legalisering, zo constateren de onderzoekers, kan wel betekenen dat kansspelverslaving initieel meer zichtbaar wordt. Immers, waar spelers voorheen door het ontbreken van een actief preventiebeleid zonder meer werden blootgesteld aan alle risico's, kunnen spelers met een actief preventiebeleid eerder worden gewezen op de risico's en op de mogelijkheden van hulpverlening.

Niettemin is het belangrijk de gevolgen van veranderingen in het Nederlandse kansspelbeleid te monitoren. Dit geldt niet alleen voor de ontwikkeling van het aantal kansspelverslaafden, maar ook voor de effecten van de voorgestelde regulering op andere onderwerpen, zoals de kanalisatie. In het wetsvoorstel is dan ook een evaluatiebepaling opgenomen.

Daarnaast heeft de voormalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, mede naar aanleiding van de motie-Rebel en Bruins-Slot,[32] besloten het WODC een actuele meting naar kansspelverslaving te laten uitvoeren. Ik zal de Kamer over de uitkomsten van deze meting ten aanzien van online kansspelen rond eind april informeren. Na de zomer zal ik de Kamer vervolgens informeren over de uitkomsten in brede zin, namelijk de nulmeting ten aanzien van het gehele kansspelbeleid.
Hiermee is ook de vraag van de leden van de **PvdA-fractie** beantwoord, die opmerken dat het onderzoek «Gokken in Kaart»[33] verouderde gegevens bevat en die van mening zijn dat een nulmeting moet worden uitgevoerd.

Als bijlage bij deze nota is meegezonden het jaarrapport 2013 van de Deense kansspelautoriteit.

Provinciale verschillen

De leden van de **CDA-fractie** hebben ook gevraagd hoe rekening wordt gehouden met de verschillen in kansspelverslaving per provincie, in het bijzonder met betrekking tot de provincies Zeeland, Friesland en Groningen, waar de kansspelverslaving per 1000 inwoners het hoogst is. De verschillen in kansspelverslaving per provincie, zo antwoord ik hen, leiden niet tot specifieke maatregelen in het wetsvoorstel of lagere regelgeving. Aangezien het online aanbod betreft, is het niet nodig per provincie afzonderlijk beleid te voeren. De vergunninghouder moet ten

[31] CVO, Legalisering van online kansspelen in Europa: ontwikkeling in kansspeldeelname en -verslaving.
[32] Kamerstukken II 2014/15, 24 077, nr. 337.
[33] Kamerstukken II 2011/12, 24 557, nr. 131.

aanzien van iedere speler, ongeacht of deze nu in Delfzijl, De Meern, Terneuzen, Leeuwarden of Leiden woont, immers uitvoering geven aan dezelfde zorgplicht en bij alle spelers die tekenen van risicovol of problematisch spelgedrag vertonen, in het speelgedrag interveniëren. Vergunninghouders met veel spelers uit een provincie waar kansspelverslaving relatief veel voorkomt, hoeven daarom geen nadere maatregelen te treffen. Gekeken moet worden naar het individuele speelgedrag van de individuele speler.

In paragraaf 5 ga ik nader in op het centraal register uitsluiting kansspelen. De leden van de **PvdA-fractie** verwijs ik voor het antwoord op hun vragen over het verslavingsfonds, over de beoordeling van de betrouwbaarheid van de toekomstige vergunninghouder, over het enkel toestaan van.nl domeinnamen en over het aanpakken van spelers die op illegale goksites spelen, naar de paragrafen 4.3, 4.6.1, 4.7.6, respectievelijk 6.5 van deze nota. De leden van de **CDA-** en **ChristenUnie-fracties** verwijs ik voor het antwoord op hun vragen over de verantwoordelijkheden van de speler en de aanbieder naar paragraaf 3.1.2.

3.3. Consumentenbescherming

Het doel van de regulering van kansspelen op afstand in Nederland is ervoor te zorgen dat die kansspelen in goede banen worden geleid. Dit vereist dat de toekomstige vergunninghouders niet alleen een betrouwbaar, verantwoord, controleerbaar en voor de speler voldoende aantrekkelijk alternatief bieden voor het illegale aanbod, maar ook dat zij reclame van een zekere omvang moeten maken om hun vergunde aanbod onder de aandacht van de speler in Nederland te brengen. Om de daadwerkelijk – nu, maar ook in de toekomst – bestaande vraag te kunnen blijven kanaliseren, is het noodzakelijk dat vergunninghouders reclame kunnen maken om spelers er bewust van te maken bij welke legale aanbieders zij kunnen spelen.

Die reclame moet echter wel gematigd zijn en beperkt blijven tot hetgeen nodig is om de speler in Nederland naar het vergunde aanbod te leiden. Reclame mag er niet toe leiden dat de natuurlijke goklust van de mens wordt aangewakkerd, bijvoorbeeld door agressieve reclame en werving, door onjuiste weergave van de verslavingsrisico's of winstkansen, of door suggesties als zouden met de deelname algemene belangen worden gediend.

Met tevredenheid stel ik vast dat de leden van de **PvdA-fractie** het zeer met de regering eens zijn over het feit dat het tegengaan van de risico's van kansspelen van groot belang is en dat daarbij ook een strikt reclame- en wervingsbeleid van kansspelaanbieders van groot belang is. Hun vraag of de huidige verplichtingen op het gebied van reclame die voor landgebonden kansspelen gelden, waaronder de weergave van de statistische winkans, ook van toepassing zullen zijn op vergunninghouders van kansspelen op afstand, beantwoord ik bevestigend. Iedere vergunninghouder moet op grond van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie zijn reclame- en wervingsactiviteiten op verantwoorde wijze vormgeven. Zodra een vergunningstelsel voor kansspelen op afstand is ingericht, moeten ook de houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand voldoen aan de verplichtingen uit dit besluit, waaronder ook die informatieverplichtingen, zo antwoord ik deze leden.

De aan het woord zijnde leden, die menen dat de huidige illegale aanbieders van kansspelen zich niet veel gelegen laten liggen aan de huidige reclamebepalingen, hebben gevraagd naar het toezicht op naleving van de bepalingen over werving en reclame. Daarbij wijzen deze

leden erop dat zij zelfs van legale aanbieders geen reclame-uitingen kennen, die de aan de wettelijke verplichting voldoen om de statische kans op het winnen van een prijs voldoen. De kansspelautoriteit heeft mij laten weten, zo antwoord ik hen, aan de huidige vergunninghouders te hebben gevraagd hoe zij uitvoering geven aan het vereiste van de statistische winkans. Indien die vergunninghouders problemen blijken te hebben met de interpretatie van dit vereiste, zal de kansspelautoriteit hiervoor richtsnoeren opstellen. De kansspelautoriteit werkt momenteel aan een factsheet waarin zij nadere uitleg geeft over hoe deze informatieverplichting zo uniform mogelijk kan worden uitgevoerd.

Volledigheidshalve wijs ik er op dat in de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie, met het oog op het grote aantal informatieverplichtingen waaraan vergunninghouders moeten voldoen, tot uitdrukking is gebracht dat het niet opportuun is om op elke concrete wervings- en reclameactiviteit melding te laten maken van alle informatie. Belangrijk is dat de concrete reclame-uiting in ieder geval de minimumleeftijd vermeldt waaraan deelname aan kansspelen is verbonden, en dat wordt gewezen op de risico's van onmatige deelneming aan kansspelen. Het is onwenselijk dat deze informatie niet op zou vallen door de grote hoeveelheid aan informatieverplichtingen. Daarom moet iedere individuele wervings- en reclameactiviteit een verwijzing naar de internetpagina van de vergunninghouder bevatten, waar de overige informatie, waaronder de statistische winkans, verkregen kan worden.

Uit het doel van reclame – en wervingsactiviteiten, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden verder, volgt dat die activiteiten bijzonder goed zichtbaar zijn en door de kansspelautoriteit in de praktijk kunnen worden gevolgd. Daarnaast worden de toekomstige vergunninghouders verplicht de kansspelautoriteit periodiek – gedacht wordt aan halfjaarlijkse rapportages – te rapporteren over hun reclame – en wervingsactiviteiten. De kansspelautoriteit neemt klachten over reclame- en wervingsactiviteiten mee in haar risico-gestuurde toezicht. Verzamelde klachten kunnen aanleiding vormen om nader onderzoek in te stellen naar de desbetreffende vergunninghouder. Overtreding van de regels op dit gebied kan leiden tot, bijvoorbeeld, een bindende aanwijzing of een bestuurlijke boete. Ook intrekking van de vergunning is niet op voorhand uitgesloten. Met de aan het woord zijnde leden vind ik het van groot belang dat de regelgeving met betrekking tot de reclame- en wervingsactiviteiten wordt nageleefd en geen dode letter wordt. Ik zal hiervoor de nadrukkelijke aandacht van de kansspelautoriteit vragen.

Op hun vraag naar een totaalverbod op reclame voor kansspelen, antwoord ik de leden van de **PvdA-fractie**, dat een dergelijk verbod, gelet op het belang van kanalisatie, bepaald niet wenselijk is. Vergunninghouders moet voldoende ruimte worden geboden om de consument te wijzen op hun verantwoorde, betrouwbare en controleerbare aanbod en de voordelen daarvan. Dit is noodzakelijk om de bestaande, substantiële vraag naar kansspelen op afstand te leiden naar een alternatief veilig aanbod, waarbij de speler wordt beschermd tegen onmatige deelname en kansspelverslaving en tegen fraude en andere vormen van kansspelgerelateerde criminaliteit. Deze reclameactiviteiten mogen deelname aan kansspelen echter niet stimuleren in die zin dat mensen die niet aan kansspelen op afstand willen deelnemen, daartoe alsnog worden overgehaald. Zij mogen ook niet aanzetten tot onmatige deelname aan kansspelen. Vergunninghouders mogen alleen op verantwoorde wijze reclame maken voor kansspelen.

Mensen die niet willen deelnemen aan kansspelen op afstand, zo antwoord ik op vragen van de leden van de **SP-** en **CDA-fracties**, mogen door de werving- en reclameactiviteiten van de toekomstige vergunninghouders er dus niet alsnog toe worden bewogen deel te nemen aan die kansspelen. Ook misleidende of agressieve reclame-uitingen die spelers aanzetten meer of onmatig te gaan spelen, zijn niet toegestaan. Het is, als gezegd, immers niet de bedoeling van de voorgestelde regulering om extra aanbod van of vraag naar kansspelen op afstand te stimuleren, maar om de daadwerkelijk bestaande vraag naar dergelijke kansspelen, nu en in de toekomst, in goede banen te leiden. Reclame mag er dus alleen op gericht zijn om consumenten die al deelnemen aan kansspelen of al voornemens zijn dit te gaan doen, toe te leiden naar het legale aanbod van die specifieke aanbieder waarvoor reclame wordt gemaakt, zo antwoord ik de leden van de **SP-fractie**, die hebben aangegeven dat het stimuleren van deelname aan kansspelen doorgaans het doel van reclame zal zijn en in dat kader hebben gevraagd naar reclame-uitingen voor kansspelen die geen deelname daaraan stimuleren.

De leden van de **SP-** en **CDA-fracties**, die hebben gevraagd naar hetgeen wordt verstaan onder «onmatige» deelname waartoe reclameactiviteiten kunnen aanzetten, antwoord ik dat van onmatige deelname sprake is bij speelgedrag waardoor de speler zichzelf of zijn naasten schade kan berokkenen. Het kan hierbij gaan om diverse problemen van psychische, lichamelijke of sociale aard.
Onder «aanzetten tot onmatige deelname» wordt in ieder geval verstaan het tot voorbeeld stellen van onmatige deelneming, het bagatelliseren van de gevolgen van onmatige deelneming en het wekken van de indruk dat het deelnemen aan kansspelen een oplossing kan vormen voor financiële of andere persoonlijke problemen. Ook mag de reclameactiviteit niet misleidend zijn en mag geen onrealistisch of incorrect beeld van het product worden gegeven. Reclame die zich richt tot kwetsbare groepen zoals minderjarigen en spelers die risicovol speelgedrag vertonen, wordt ook geacht aan te zetten tot onmatige deelname.

De leden van de **SP-fractie** hebben ook gevraagd naar de wijze waarop de kansspelautoriteit in concrete gevallen zal beoordelen of sprake is van reclame-uitingen die aanzetten tot onmatige deelname. De kansspelautoriteit, zo antwoord ik hen, zal de zeer diverse en continu bewegende praktijk van werving en reclame monitoren en waar nodig ingrijpen. Het is aan de kansspelautoriteit om per geval te beoordelen of sprake is van reclame die aanzet tot onmatige deelname. Zij zal hierover zo nodig uitvoeringsbeleid opstellen. Zij kan vergunninghouders in haar uitvoeringsbeleid bijvoorbeeld algemene aanwijzingen geven in welke gevallen in ieder geval sprake is van reclame-uitingen die onvoldoende gematigd zijn of die aanzetten tot onmatige deelname, en in welke gevallen daarvan in ieder geval geen sprake is.

Vergunninghouders moeten hun reclame-uitingen op verantwoorde wijze vormgeven. De leden van de **SP-fractie** hebben aangegeven dat de meningen over de betekenis hiervan uiteen kunnen lopen en hebben gevraagd hoe de toekomstige vergunninghouders kunnen weten waar zij aan toe zijn met betrekking tot wat in dit verband wel en niet geoorloofd zal worden geacht. De leden van de **ChristenUnie-** en **SGP-fracties** hebben ook gevraagd naar de regels die aan reclameactiviteiten worden gesteld om te voorkomen dat aanbieders spelers aanzetten tot onmatige deelname. Deze leden antwoord ik dat de vergunninghouder, zoals gezegd, geen wervings- en reclameactiviteiten mag ontplooien die bijvoorbeeld aanzetten tot onmatige deelneming, die misleidend of agressief zijn, die zijn gericht op kwetsbare groepen zoals minderjarigen, jongvolwassenen, spelers die zich bij hem hebben uitgesloten en

personen met een problematisch speelgedrag. Dit is voor de huidige vergunninghouders nader uitgewerkt in het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen en de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen, die met enige aanvullingen ook van toepassing zullen zijn voor de houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand. De kansspelautoriteit kan de vergunninghouders de gewenste nadere duidelijkheid verschaffen met haar uitvoeringsbeleid.

Ook mogen werving- en reclameactiviteiten – waaronder het aanbieden van bonussen – niet worden ontplooid tijdens het invullen van het spelersprofiel door de speler. Werving en reclame zal ook niet zijn toegestaan op de webpagina waarop de online zelftest voor kansspelverslaving wordt aangeboden of op de webpagina waar de mogelijkheid wordt aangeboden tot een (tijdelijke) uitsluiting, zowel van deelname aan kansspelen die door de vergunninghouder zelf worden georganiseerd, alsook, door inschrijving in het centraal register uitsluiting kansspelen, van alle kansspelen die op afstand, in speelautomatenhallen of in speelcasino's worden aangeboden.

Voorts mogen de toekomstige vergunninghouders het gebruik van bonussen niet afstemmen op het speelgedrag van de individuele speler. De vergunninghouder moet duidelijk beschrijven aan de hand van welke criteria bonussen worden toebedeeld aan spelers. Het toekennen van bonussen moet voor elke speler gelijk zijn.
Daarnaast mogen vergunninghouders op grond van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen reclames op televisie alleen tussen 19.00 en 6.00 uur uitzenden.

Verder moet de vergunninghouder bij wervings- en reclameactiviteiten informatie over deelname aan kansspelen verschaffen. De consument moet worden geïnformeerd over onder meer de specifieke kenmerken van het aangeboden kansspel, over verantwoorde deelname aan kansspelen en over de risico's van deelname aan kansspelen (kansspelverslaving).

De leden van de **SP-fractie** hebben gevraagd of de regering het risico ziet dat het vrijgeven van de kansspelmarkt er toe zal leiden, dat concurrentie plaats zal gaan vinden om de gunsten van de speler en dat reclame hiervoor een belangrijk middel zal zijn. Ook hebben zij gevraagd hoe dat risico wordt beteugeld. Ik onderken dat de toekomstige vergunninghouders ook met reclame zullen concurreren om de gunsten van de Nederlandse spelers. Reclame is echter, zoals gezegd, een belangrijk middel om de consument te wijzen op het verantwoorde, betrouwbare en controleerbare aanbod en de voordelen daarvan en om die consument naar dit legale aanbod te geleiden. Zoals ik hiervoor al heb aangegeven mogen reclameactiviteiten deelname aan kansspelen niet stimuleren of aanzetten tot onmatige deelname, en worden beperkingen gesteld aan de reclame- en wervingsactiviteiten.

Zoals hiervoor al is aangegeven, zullen de beperkende maatregelen uit het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen ook van toepassing zijn op houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand. Die beperkingen zullen voor kansspelen op afstand worden uitgebreid met een regeling ten aanzien van het verstrekken van gratis speeltegoeden (bonussen). Daarnaast mogen die vergunninghouders reclame op televisie alleen tussen 19.00 en 6.00 uur uitzenden. In de praktijk is maar beperkte ruimte voor reclame via de televisie, aangezien sprake is van zogeheten blokexclusiviteit. Dit betekent dat een partij die een reclameblok inkoopt, bedingt dat in datzelfde reclameblok

niet een directe concurrent reclame mag maken. Daarom wordt verwacht dat de hoeveelheid reclame-uitingen via televisie beperkt zal blijven.
Ik meen dan ook dat excessen door de voorgestelde beperkingen ten aanzien van reclame en werving kunnen worden voorkomen en dat de risico's op onmatige reclame zo goed mogelijk zijn ingeperkt.

In dit verband wijs ik de aan het woord zijnde leden er nog op dat concurrentie op de Nederlandse markt voor kansspelen op afstand, waaraan reclame en werving onlosmakelijk zijn verbonden, al jarenlang een feit is, zij het dat tot op heden alleen kansspelaanbieders zonder Nederlandse vergunning tegen elkaar concurreren en zij hun reclame- en wervingsactiviteiten veelal met het oog de prioriteringscriteria van de kansspelautoriteit niet in de Nederlandse taal ontplooien of via radio of televisie of in geprinte media gericht op de Nederlandse markt. Na regulering van kansspelen op afstand zullen de vergunninghouders het moeten opnemen tegen de resterende illegale aanbieders en hierbij hoort reclame als middel om de speler naar het vergunde aanbod te geleiden. Het aantal vergunninghouders lijkt mij hierbij, anders dan de aan het woord zijnde leden mogelijk menen, niet van doorslaggevend belang. Ook indien slechts een enkele vergunninghouder of een op voorhand beperkt aantal vergunninghouders kansspelen op afstand zouden mogen aanbieden, zal sprake zijn van concurrentie met een niet op voorhand beperkt aantal illegale aanbieders.

De vergunninghouders moeten de hiervoor genoemde voorwaarden waaronder reclame mag worden gemaakt, goed in het oog houden. Indien zij zich niet aan die regels houden, zal de kansspelautoriteit optreden. Zij kan de betrokken vergunninghouders een bindende aanwijzing met betrekking tot hun reclame-activiteiten geven of een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete opleggen. Vergunninghouders die structureel de wervings- en reclameregels overtreden, lopen het risico hun vergunning – en daarmee hun investeringen – te verliezen.

Ten aanzien van de zichtbaarheid van reclame hebben de leden van de **CDA-fractie** gevraagd hoe rekening wordt gehouden met de wijze waarop minderjarigen worden beschermd. Zij hebben hierbij verwezen naar de zichtbaarheid voor minderjarigen van reclame op het shirt van hun favoriete voetbalclub. Zoals gezegd, is het voor de kanalisatie van de bestaande vraag naar kansspelen op afstand van belang, dat vergunninghouders reclameactiviteiten kunnen ontplooien. Daarbij kan uiteraard niet uitgesloten worden dat bepaalde reclame-uitingen, bijvoorbeeld door middel van shirt-reclame waarop een bedrijfsnaam wordt vermeld, ook onder de aandacht van jongeren komt. In het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen is al geregeld dat vergunninghouders in het algemeen hun wervings- en reclameactiviteiten niet mogen richten op maatschappelijk kwetsbare groepen van personen, waaronder minderjarigen en jongvolwassenen in de leeftijd van 18 tot 24 jaar. Dit zal ook gaan gelden voor de toekomstige houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand.
Overigens verwacht ik dat de kans dat vergunninghouders overgaan tot shirtsponsering klein is. Gezien de kosten die daarmee gepaard gaan. komt shirtsponsoring door online aanbieders in het buitenland steeds minder voor.

De leden van de **CDA-**, **D66-** en **SGP-fracties** hebben enkele vragen gesteld over bonussen. Iedere vorm van gratis speeltegoed, zo antwoord ik de leden van de **CDA-fractie**, wordt aangemerkt als «bonus». Een gratis speeltegoed (bonus) is van wezenlijk belang voor de kanalisatie van de bestaande vraag. De toekomstige vergunninghouders moeten op de Nederlandse markt immers kunnen concurreren met illegale kansspelaan-

bieders, die vrijwel allemaal gebruik maken van bonussen als wervingsinstrument.

Voor zover de leden van de **SGP-fractie** menen dat het gebruik van gratis speeltegoed (bonussen) als wervingsinstrument wordt bestreden, wil ik graag rechtzetten dat ik, hoewel het aanbieden van gratis speeltegoed drempelverlagend kan werken, niet voornemens ben het gebruik van dit instrument geheel te verbieden. Dit zou de concurrentiepositie van de toekomstige vergunninghouders ten opzichte van illegale kansspelaanbieders zozeer aantasten dat de gewenste kanalisatie in geding zou komen.

Wel worden regels gesteld aan het aanbieden van gratis speeltegoed. Zo moeten de voorwaarden die aan een dergelijk aanbod worden gesteld duidelijk worden aangegeven. Het gaat hierbij onder meer om de voorwaarde dat de vergunninghouder duidelijk moet uitleggen aan welke vereisten de speler moet voldoen voordat een gratis tegoed beschikbaar wordt gesteld, en aan welke voorwaarden moet worden voldaan voordat eventuele speelwinst die met zo'n tegoed wordt behaald, wordt uitgekeerd. De speler moet het gratis speeltegoed ook uitdrukkelijk aanvaarden en kan het (gebruik van) gratis speeltegoed ook weigeren.
Verder mag geen gratis speeltegoed worden aangeboden aan kwetsbare groepen spelers, waaronder personen die zich (tijdelijk) hebben uitgesloten van deelname aan kansspelen. Daarnaast mogen bonussen niet specifiek op jongvolwassenen in de leeftijd van 18 tot 24 jaar worden gericht. Dit betekent bijvoorbeeld dat aanbieders geen «studentenbonus» mogen aanbieden. Ook mag het aanbod van gratis speeltegoeden niet worden afgestemd op het individuele speelgedrag van de speler.

De leden van de **D66-fractie** vinden het terecht dat bonussen niet op zodanige wijze op het individuele speelgedrag van de speler mogen worden afgestemd, dat die speler op kwetsbare momenten verleid wordt om toch door te spelen. Op hun vraag hoe breed het «afstemmen op individueel speelgedrag» moet worden opgevat, antwoord ik dat bonussen alleen mogen worden verstrekt onder algemene voorwaarden die voor alle spelers gelijk zijn. Een bonus mag daarom bijvoorbeeld niet worden aangeboden op het moment waarop en om de reden dat een specifieke speler net een groot verlies heeft geleden.
Indien een speler te kennen heeft gegeven graag nieuwsbrieven over een specifiek spel of bepaalde groepsspelen te willen ontvangen, is het niet bezwaarlijk indien in die nieuwsbrieven een bonus in het vooruitzicht wordt gesteld. Dat aanbod is in zo'n geval weliswaar afgestemd op de voorkeur van de betrokken speler, maar niet op diens concrete speelgedrag. Iedere ontvanger van een dergelijke nieuwsbrief komt in aanmerking voor die bonus, indien hij aan de algemene en voor iedere speler gelijke voorwaarden voldoet.

De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd naar colportage op afstand door kansspelaanbieders en naar de wijze waarop hierbij rekening wordt gehouden met de gebruikelijke bedenktermijnen voor de consument. Deze leden antwoord ik, dat de gebruikelijke bedenktermijn voor consumenten niet van toepassing is waar het gaat om op afstand gesloten overeenkomsten «betreffende gokactiviteiten waarbij bij kansspelen een inzet met een waarde in geld wordt gedaan, met inbegrip van loterijen, casinospelen en weddenschappen» (artikel 6:230h BW). Verder gaat het in gevallen waarin een speler zich inschrijft, aanmeldt en daadwerkelijk wil spelen, om een overeenkomst tot het verrichten van een dienst. Deze dienst wordt zodra de speler aanvangt met spelen, direct door de vergunninghouder geleverd. Indien de speler in dat geval alsnog de mogelijkheid zou worden gegeven om een beroep te doen op een

herroepingsrecht of bedenktermijn, zou dit tot onwenselijke situaties leiden, bijvoorbeeld doordat de speler in het geval van een verloren kansspel alsnog hierop een beroep zou doen om de kansspelovereenkomst te ontbinden en zo zijn verloren geld terug te krijgen. Bij kansspelen waarbij de speler tegen een andere speler heeft gespeeld die wèl heeft gewonnen, zou dat er bovendien toe leiden dat die andere speler zijn speelwinst zou verliezen. Het spreekt voor zich dat een dergelijke praktijk de gewenste kanalisatie bepaald niet zou bevorderen.

Daarbij komt dat een rechtstreeks door de vergunninghouder, bijvoorbeeld telefonisch, benaderde consument niet direct aan de kansspelen op afstand zal kunnen deelnemen. Die consument zal zich immers eerst als speler bij die vergunninghouder moeten inschrijven en daarbij de nodige informatie moeten verstrekken, de nodige informatie tot zich moeten nemen over onder meer de risico's van deelname aan kansspelen en de spelregels en het spelersprofiel moeten invullen. Ook moet de speler altijd instemmen met de daadwerkelijke deelname aan een kansspel. Na zijn inschrijving als speler zal hij zich voorafgaand aan zijn daadwerkelijke deelname aan kansspelen op afstand, daarvoor moeten aanmelden. Een van de technische en operationele voorwaarden schrijft voor dat een spel niet automatisch mag starten. De speler kan zijn inschrijving bij de vergunninghouder ook te allen tijde beëindigen.

Tot slot moeten vergunninghouders voldoen aan de eisen die in artikel 4a Wok, het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen en de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen worden gesteld. Hierin is onder meer opgenomen dat wervings-en reclame activiteiten door middel van huis-aan huis bezoeken niet zijn toegestaan.

Overigens ken ik geen voorbeelden uit andere lidstaten die kansspelen op afstand hebben gereguleerd, waar colportage op afstand wordt ingezet om nieuwe spelers te werven.

Aan de vergunninghouder, zo antwoord ik op de vraag van de leden van de **CDA-fractie** of webshops in aanmerking kunnen komen voor een vergunning voor kansspelen op afstand, zal niet het vereiste worden gesteld dat hij naast de vergunde kansspelen geen andere producten mag aanbieden. Ook de exploitant van een webshop kan dus in aanmerking komen voor een vergunning, mits die exploitant voldoet aan alle strikte voorwaarden die worden gehanteerd voor verlening van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand. Een van die voorwaarden is dat hij het kansspelaanbod – en de administratie daarvan – strikt gescheiden houdt van het aanbod van die andere producten. Wel is het zo dat de toekomstige vergunninghouder geen kredieten mag verstrekken, en ook geen andere producten mag aanbieden die het vertrouwen in de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van de vergunde kansspelen kunnen schaden of belemmeren. In dit verband wijs ik de aan het woord zijnde leden er nog op dat de eisen die aan de toekomstige vergunninghouder en diens organisatie worden gesteld, dermate hoog zijn dat uitsluitend professioneel en verantwoord opererende aanbieders voor een vergunning in aanmerking kunnen komen.

De vragen van de aan het woord zijnde leden met betrekking tot de diverse spelsoorten beantwoord ik hierna in paragraaf 4.1.2, waarin ik ook in ga op de andere vragen over dat onderwerp. Voor het antwoord op hun vraag over de stelling van de Eredivisie CV dat verbintenissen tussen aanbieders en spelers op individueel niveau moeten worden uitgesloten, verwijs ik hen naar paragraaf 4.5.2, waarin ik nader in ga op de maatregelen ter voorkoming van matchfixing en andere vormen van fraude.

3.4. Tegengaan van fraude en criminaliteit

De leden van de **SP-fractie** hebben gevraagd naar de verhouding tussen de verantwoordelijkheden van de in het betalingsverkeer tussen speler en vergunninghouder betrokken partijen. Daarbij hebben zij ook gevraagd welke partij het beste zicht heeft op verdachte patronen bij het opwaarderen en uitbetalen van spelerstegoeden, aangezien zowel de vergunninghouder als de betaalinstelling moeten voldoen aan de eisen van de Wwft. De speler moet voor inschrijving als speler beschikken over een op zijn naam gestelde tegenrekening. Dit is een betaalrekening bij een bank of betaaldienstverlener. Die bank of betaaldienstverlener moet in een EU- of EER-lidstaat zijn gevestigd en moet beschikken over een vergunning als bedoeld in artikel 8 van Richtlijn 2013/36/EU,[34] respectievelijk artikel 10 van Richtlijn 2007/64/EG.[35] Die instellingen vallen onder de regelgeving ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering, die in Europees verband is geharmoniseerd.[36] Dit stelt zeker dat een cliëntonderzoek is uitgevoerd waarbij onder meer de identiteit van de speler is vastgesteld en geverifieerd en dat, waar nodig, aanvullend onderzoek is uitgevoerd door de betrokken bank of betaaldienstverlener. Geldbedragen mogen door de vergunninghouder uitsluitend via deze tegenrekening aan de speler worden uitgekeerd, zodat die geldstromen traceerbaar zijn. Ook de eerste storting door de speler op zijn speelrekening moet afkomstig zijn van deze betaalrekening, zodat duidelijk is dat die speler de beschikking heeft over die betaalrekening en redelijkerwijs kan worden aangenomen dat hij ook de houder van die betaalrekening is. Daarna kan de ingeschreven speler betalingen doen van andere rekeningen, mits het gebruikte betaalinstrument altijd tot zijn persoon is te herleiden.

De vergunninghouder moet, nadat hij bij de inschrijving van de speler onder meer diens identiteit heeft vastgesteld en diens contactgegevens heeft geverifieerd, een interne spelersrekening ten behoeve van die speler openen. De vergunninghouder is een instelling die onder het bereik van de Wwft valt (artikel VI van het voorliggende wetsvoorstel) en moet, evenals bank en betaaldienstverleners, indien nodig een aanvullend onderzoek doen naar de identiteit van de speler. De vergunninghouder moet alle mutaties van en naar deze speelrekening registreren en deze *near real time* opnemen in zijn controledatabank in Nederland. Ook moet de vergunninghouder ongebruikelijke transacties melden bij de Financiële Inlichtingeneenheid (FIU).

De vergunninghouder moet controleren of de door de speler opgegeven tegenrekening inderdaad een betaalrekening is bij een bank of betaaldienstverlener en of deze tegenrekening op naam van de speler staat. De bank of betaaldienstverlener moet, zoals gezegd, in een EU- of EER-lidstaat zijn gevestigd en beschikken over een vergunning als bedoeld in Richtlijn 2013/36/EU, respectievelijk Richtlijn 2007/64/EG. De vergunninghouder mag het gebruik van anonieme betaalinstrumenten niet toestaan.

---

[34] Richtlijn 2013/36/EU van het Europees parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van Richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG (PbEU 2013, L 176).

[35] Richtlijn 2007/64/EG van het Europees parlement en de Raad van 13 november 2007 betreffende betaaldiensten in de interne markt, tot wijziging van de Richtlijnen 97/7/EG, 2002/65/EG, 2005/60/EG en 2006/48/EG, en tot intrekking van Richtlijn 97/5/EG (PbEU 2007, L 319).

[36] Richtlijn 2005/60/EG van het Europees parlement en de Raad van 26 oktober 2005 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (PbEU 2005, L 309).

Banken en betaaldienstverleners moeten voldoen aan de in Europees verband geharmoniseerde eisen, waaronder de richtlijn betaaldiensten (Richtlijn 2007/64/EG) die in Nederland is geïmplementeerd in onder meer de Wet op het financieel toezicht (Wft). Op grond van die richtlijn moeten betalingen – met name overmakingen, automatische afschrijvingen, kaartbetalingen en zogenaamde geldtransfers – gemakkelijk, veilig en efficiënt zijn. De Wft en het BW regelen de klantcontracten en het beheer daarvan, de informatievoorziening voorafgaand aan en na de uitvoering van betaaltransacties en de feitelijke uitvoering en kosten van betaaltransacties. In artikel 2:3b Wft staan de vergunningvereisten. Hierin wordt verwezen naar de bepalingen betreffende het lopende toezicht (het Deel Prudentieel toezicht financiële ondernemingen Wft). Bepaalde vereisten zijn nader uitgewerkt in het Besluit prudentiële regels Wft (Bpr).
Ook moet de betaalinstelling voldoen aan de eisen zoals geformuleerd in de vierde witwasrichtlijn, waaronder een (uitgebreid) cliëntenonderzoek en het melden van ongebruikelijke transacties vallen.

Zowel de houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand, als de betaalinstelling moeten dus transacties monitoren en ongebruikelijke transacties melden bij de FIU. In de praktijk betekent dit dat de betaaldienstverlener ongebruikelijke transacties op de gewone betaalrekeningen moet melden aan de FIU en dat de vergunninghouder ongebruikelijke transacties moet melden waar het gaat om de speelrekening. Daarbij moetenzij de naam van de desbetreffende cliënt vermelden. De FIU zal vervolgens bezien in hoeverre nader onderzoek nodig is. Het komt in de praktijk regelmatig voor dat een bepaalde transactie door verschillende instellingen aan de FIU wordt gemeld, omdat die verschillende instellingen daartoe op grond van hun eigen specifieke kennis van de betrokken klant en de feiten en omstandigheden van de concrete transactie toe zijn gehouden.

3.5. Passend en attractief aanbod

Het kansspelaanbod van de toekomstige vergunninghouders moet in het belang van de doelstellingen van het kansspelbeleid passend zijn. Dit wil zeggen dat het aanbod verantwoord, beheerst en controleerbaar moet zijn. Daarnaast moet dat aanbod in het belang van de gewenste kanalisatie voldoende aantrekkelijk zijn voor de speler om hem weg te houden van het resterende illegale aanbod van kansspelen op opstand.

De leden van de **PvdA-fractie** hebben gevraagd waarom met een ruim, maar op voorhand beperkt aantal vergunningen geen passend en attractief aanbod zou kunnen worden gecreëerd. De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd of is overwogen een maximum voor het aantal te verlenen vergunningen te bepalen. Ook de leden van de **SGP-fractie** hebben gevraagd of een beperkt aantal aanbieders niet hun uiterste best doen om te blijven concurreren met het illegale aanbod. Op voorhand is het niet onvoorstelbaar, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden, dat een passend en attractief aanbod ook met een voldoende ruim, maar op voorhand beperkt aantal vergunninghouders zou kunnen worden gerealiseerd. Om verschillende redenen is niet gekozen voor een getalsmatige benadering om het aantal vergunningen te beperken, maar om het aantal vergunningen op een meer natuurlijke wijze te beperken door hoge eisen te stellen aan de vergunningverlening. Hierop ga ik in paragraaf 4.2.2 nader in. Daar ga ik ook op de vraag van de leden van de **SP-fractie** in hoeverre kostenreductie voor aanbieders van invloed zal zijn op hun oprechte wil en inzet om veel geld te investeren in adequaat preventiebeleid. Voor het antwoord op de vraag van die leden in hoeverre de Deense markt vergelijkbaar is met de Nederlandse markt, ga ik hier na in paragraaf 7.2 nader in.

Op de vraag van de leden van de **SP-fractie** of regulering van kansspelen op afstand ertoe zal leiden dat meer mensen online een gokje zullen durven te wagen, antwoord ik dat ik, aangezien de drempel voor deelname aan kansspelen op afstand nu al erg laag is, niet verwacht dat veel mensen die – om welke reden dan ook – nu niet aan kansspelen op afstand willen deelnemen, daarover na de voorgestelde regulering anders zullen denken. Ik verwacht dus niet dat de voorgestelde regulering drempelverlagend zal werken voor potentiële spelers.
Ik wijs deze leden er in dit verband nog op dat de toekomstige vergunninghouders hun wervings- en reclameactiviteiten op verantwoorde wijze moeten vormgeven en daarbij ook de nodige informatie moeten verschaffen over de risico's van deelname aan kansspelen.

De leden van de **ChristenUnie-fractie** hebben aangegeven te vrezen, dat het aanbod van kansspelen op afstand door regulering fors zal toenemen, juist omdat dat aanbod attractief zal moeten zijn om de voorziene kanalisatie te bevorderen. Ik deel deze vrees niet. Ik wijs de aan het woord zijnde leden er ook in dit verband op dat er in Nederland al jaren feitelijk sprake is van een open markt van kansspelen op afstand, waarop een niet op voorhand beperkt aantal aanbieders met elkaar concurreren om de gunst van de speler. In die onderlinge concurrentie speelt de aantrekkelijkheid van het spelaanbod ook nu al een belangrijke rol. Dit verandert niet met regulering. In het belang van de kanalisatie van de bestaande en toekomstige vraag naar het verantwoorde, betrouwbare en controleerbare spelaanbod van de toekomstige vergunninghouders, is het echter zaak die attractiviteit van het aanbod niet zodanig met onnodige beperkingen aan te tasten, dat de speler het illegale aanbod verkiest. Het gaat er immers om dat de toekomstige vergunninghouders na regulering met de alsdan nog resterende illegale aanbieders kunnen concurreren met een aanbod dat niet alleen verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar, maar voor de speler ook voldoende attractief is.

Op de vraag van de aan het woord zijnde leden hoe voorkomen wordt dat door een attractiever speelaanbod meer mensen geïnteresseerd zullen raken om te spelen, antwoord ik dat ik, gelet op het voorgaande, geen reden zie om te veronderstellen dat regulering leidt tot een spelaanbod dat ten opzichte van de huidige situatie attractiever zal zijn. Er wordt immers al jaren geconcurreerd op de aantrekkelijkheid van het speelaanbod. Wat wel verandert, is dat het spelaanbod van de toekomstige vergunninghouders ook verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar moet zijn. Ook ligt uiteraard een toename van de reclame- en wervingsactiviteiten van de vergunninghouders in het verschiet. De toekomstige vergunninghouder moet die echter gematigd houden. Op de grenzen die aan reclame- en wervingsactiviteiten worden gesteld, ben ik hiervoor in paragraaf 3.1 al nader ingegaan.

Op de vraag van de aan het woord zijnde leden of een eventuele grotere interesse in kansspelen op afstand een effect is van het loslaten van het monopolieprincipe en het overstappen naar het marktprincipe, antwoord ik dat van een monopolie op kansspelen op afstand op dit moment geen sprake is en dat een dergelijk monopolie dus ook niet wordt verlaten.

De voor kanalisatie noodzakelijke aantrekkelijkheid van het legale kansspelaanbod kan op verschillende wijzen worden aangetast, bijvoorbeeld door het stellen van vergaande eisen aan de persoon die zich als speler wil inschrijven of van vergaande, kostenverhogende eisen aan de vergunninghouder, die hierdoor tot lagere uitbetalingsratio's komt. De leden van de **SGP-fractie**, die hebben gevraagd of een lagere uitbetalingsratio er niet toe zou kunnen leiden dat het aanbod minder aantrekkelijk wordt en zo een positief effect zou kunnen hebben op kansspelver-

slaving, antwoord ik dan ook dat een legaal kansspelaanbod dat ten opzichte van het illegale aanbod minder aantrekkelijk is, de gewenste kanalisatie niet ten goede komt. Daarmee is ook de verslavingspreventie niet gediend.

Ook na regulering en ondanks de handhaving door de kansspelautoriteit zal naar verwachting nog een klein deel van de kansspelaanbieders illegaal actief blijven. Om te kunnen blijven concurreren met dit illegale aanbod zullen de toekomstige vergunninghouders een uitbetalingsratio moeten hanteren waarmee zij kunnen concurreren met illegale aanbieders. Deelnemers aan online kansspelen zijn over het algemeen zeer prijsgevoelig en zullen daardoor veranderingen in het uitkeringspercentage snel opmerken. Zij zullen naar verwachting snel overstappen naar een illegale aanbieder, die geen waarborgen heeft getroffen om kansspelverslaving te voorkomen. Omdat die illegale aanbieder niet hetzelfde beschermingsniveau biedt waaraan de vergunninghouder gehouden is, is dit niet bevorderlijk voor de verslavingspreventie. Met de kosten die voor vergunninghouders die uit het huidige wetsvoorstel voortvloeien, blijft het mogelijk om de uitbetalingsratio’s gelijk te houden met die in het illegale circuit.

Het is inderdaad niet zo, dat alleen concurrentie tot lagere kosten leidt, zo antwoord ik leden van de **SGP-fractie**. Om de kosten aanvaardbaar te houden en de gewenste kanalisatie niet in geding te brengen, is het daarnaast ook zaak dat de administratieve lasten en nalevingskosten van de toekomstige vergunninghouder worden beperkt. Op hun vraag of concurrentie tussen vergunninghouders niet ook betekent dat veel in reclame en werving moet worden geïnvesteerd, antwoord ik dat bepaalde reclame- en wervingsactiviteiten nu eenmaal nodig zullen zijn om de aandacht van de honderdduizenden spelers in Nederland te vestigen op het legale aanbod, om zo de illegale aanbieders de wind uit de zeilen te nemen. Dit zou overigens niet anders zijn in een stelsel dat de verlening van slechts één of een klein aantal vergunningen zou toestaan. Ook na regulering zal nu eenmaal een zeker illegaal aanbod en dus concurrentie tussen de vergunninghouder(s) en illegale aanbieders resteren.

3.6. De relatie met het bestaande vergunningstelsel

Hoewel een grootschalige vraag naar kansspelen op afstand en een corresponderend groot aanbod van dergelijke kansspelen ook in Nederland al jaren een gegeven is, kan de voorgestelde regulering van die kansspelen niet los worden gezien van het bestaande vergunningenstelsel. Hierover zijn door de leden van de diverse fracties veel vragen gesteld, die met name betrekking hebben op de positie van de huidige illegale aanbieders van kansspelen op afstand ten opzichte van de huidige landgebonden vergunninghouders en op de afdracht van opbrengsten aan goede doelen. In verband hiermee zijn ook vragen gesteld over de uitvoering van de moties van de leden Bouwmeester c.s.[37] en Van Toorenburg c.s.[38]

3.6.1. Motie-Bouwmeester

De leden van de **VVD-**, **PvdA-**, **SP-** en **CDA-fracties** hebben gevraagd naar de uitvoering van de motie Bouwmeester, waarin de regering is verzocht te bewerkstelligen dat illegale aanbieders van kansspelen niet in aanmerking kunnen komen voor een vergunning om kansspelen via internet aan te bieden. Gelet op de aan die motie ten grondslag liggende

[37] Kamerstukken II 2010/11 32 264, nr. 19.
[38] Kamerstukken II 2010/11, 32 264, nr. 17.

overwegingen strekt zij ertoe de betrouwbaarheid van de toekomstige vergunninghouder te waarborgen.

Ik stel voorop dat ik zonder voorbehoud de aan die motie ten grondslag liggende overweging deel, dat de toekomstige vergunninghouders de doelen van het kansspelbeleid, waaronder het doel van voorkomen van criminaliteit, zullen moeten dienen. Daarom moet niet alleen de betrouwbaarheid van de toekomstige vergunninghouders buiten twijfel staan, maar worden zij ook onder meer verplicht in hun organisatie de nodige maatregelen te treffen om witwassen, fraude en overige criminaliteit te bestrijden. Hierop na ik in de paragrafen 4.5.2 en 4.6.1 van deze nota nader in.

Met de indieners van de motie deel ik eveneens de mening dat de Wet Bibob van toepassing moet zijn. Op grond van het voorliggende wetvoorstel kan de kansspelautoriteit het Bibob-instrumentarium toepassen bij de voorbereiding van haar besluiten omtrent vergunningen tot het organiseren van kansspelen op afstand (de voorgestelde artikelen 31i Wok en V). De kansspelautoriteit kan bij iedere aanvraag tot het verlenen van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand het Bibob-instrumentarium inzetten, dus ook indien de aanvrager in het verleden zonder vergunning kansspelen in Nederland heeft aangeboden of de Wok anderszins heeft overtreden. Dit zal een belangrijk criterium zijn in haar uitvoeringsbeleid ten aanzien van de vraag in welke gevallen het Bibob-instrumentarium zal worden ingezet.

Ook deel ik, zij het met de enige nuancering, de aan de motie ten grondslag mening dat illegale kansspelaanbieders niet de eerstaangewezen partijen zijn om het belang van de criminaliteitsbestrijding te dienen en dat hun illegale aanbod negatief moet meewegen. De betrouwbaarheid van de vergunninghouder moet zonder meer buiten twijfel staan om een verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van kansspelen op afstand in Nederland mogelijk te maken. Het enkele feit dat een aanvrager zonder vergunning kansspelen in Nederland heeft aangeboden, legt daarbij uiteraard een zwaar gewicht in de schaal. Een overtreding van de Wok vormt immers een aanwijzing over de mate waarin de betrokken kansspelaanbieder betrouwbaar geacht kan worden en de mate waarin verwacht kan worden dat deze zich in de toekomst wel zal houden aan de Nederlandse (kansspel)regelgeving.

Het is echter niet zo dat iedere vorm van online-kansspelaanbod in de periode voorafgaande aan de introductie van een vergunningenstelsel op zichzelf al noodzakelijkerwijs moet leiden tot de conclusie dat de desbetreffende aanbieder onbetrouwbaar is en dat de kansspelautoriteit er dus geen vertrouwen in kan hebben dat deze zich in de toekomst aan de Nederlandse kansspelwetgeving en aan de aanwijzingen van de kansspelautoriteit zal houden.

De groep ondernemingen die op dit moment in Nederland kansspelen op afstand aanbiedt, is zeer divers. Onder hen bevinden zich niet alleen opportunistische en onverantwoord opererende aanbieders («cowboys») die zich weinig of niets aan de nationale regelgeving gelegen laten liggen, maar ook gerenommeerde beursgenoteerde ondernemingen met een vergunning in één of meer andere Europese lidstaten, die hun diensten het liefst met een Nederlandse vergunning zouden willen aanbieden en die zich willen conformeren aan de Nederlandse kansspelregelgeving. Een van de doelen van de voorgestelde regulering is de onverantwoord opererende «cowboys» van de Nederlandse markt te weren. Het aanbod moet worden verzorgd door betrouwbare en verantwoord opererende

vergunninghouders die de Nederlandse speler een hoog beschermingsniveau kunnen bieden.

Bij de beoordeling van de betrouwbaarheid van de aanvrager moet de kansspelautoriteit rekening kunnen houden met alle relevante feiten en omstandigheden van het concrete geval om in ieder individueel geval tot de juiste beoordeling van de betrouwbaarheid van de betrokken aanvrager te kunnen komen.

Het spreekt naar mijn mening voor zich dat de betrouwbaarheid van de aanbieder van dubieus allure – de «cowboy» – die vanuit een ver continent via intransparante constructies zonder behoorlijk verslavingspreventiebeleid en integriteitsbeleid in Nederland kansspelen op afstand aanbiedt, en zich daarbij niets gelegen laat liggen aan de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid, de prioriteringscriteria van de kansspelautoriteit en eventuele handhavingsmaatregelen, door de kansspelautoriteit anders zal worden beoordeeld, dan de betrouwbaarheid van een gerenommeerde aanbieder die in een andere lidstaat legaal kansspelen op afstand aanbiedt, die voldoet aan de vergunningvoorwaarden van de lidstaat van vestiging en de *best practices* op het gebied van onder meer verslavingspreventie en criminaliteitsbestrijding, die in die andere lidstaat samenwerkt met de relevante toezichthouders en die ook heeft laten blijken zich naar de prioriteringscriteria van de kansspelautoriteit te willen schikken. De kansspelautoriteit moet voldoende beoordelingsruimte hebben om in ieder individueel geval een goede beoordeling van de betrouwbaarheid van de aanvrager te kunnen maken en daarbij alle relevante feiten en omstandigheden te kunnen betrekken. Uiteindelijk gaat het er om dat zij het kaf van het koren moet kunnen scheiden.

Dit is van essentieel belang voor de gewenste kanalisatie van de bestaande, substantiële vraag naar kansspelen op afstand in Nederland. Dat belang is er niet mee gediend, indien op zichzelf betrouwbare en verantwoord opererende aanbieders, die aantoonbaar aan alle voorwaarden voor vergunningverlening voldoen en die zich willen conformeren aan de Nederlandse regels, bij de opening van de Nederlandse markt zonder goede redenen van die markt worden geweerd.

Dit laatste is ook vanuit Europeesrechtelijk perspectief niet wenselijk. De weigering van een vergunning vormt immers een beperking van het vrije dienstenverkeer, en ter rechtvaardiging daarvan moet worden aangetoond dat die beperking een noodzakelijk en geschikt middel is om de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid te kunnen realiseren. Met de aan de motie ten grondslag liggende redenen kan ik, gelet op het voorgaande, die beperking niet verklaren.

Ik vind het daarom belangrijk dat de motie-Bouwmeester c.s. niet zo rigide wordt uitgevoerd, dat zij er in wezen toe strekt de huidige Nederlandse vergunninghouders te beschermen tegen concurrentie uit andere lidstaten, maar dat zij daadwerkelijk ten dienste staat aan de realisering van een verantwoord, betrouwbaar en controleerbare organisatie van kansspelen in Nederland.

Hiermee wil ik niet afdoen aan de ernst van overtreding van de Nederlandse kansspelregelgeving. Iedere aanbieder van kansspelen op afstand moet hebben geweten dat zijn aanbod een dergelijke overtreding vormt en, zeker na het aannemen van de motie-Bouwmeester c.s., dat dit gevolgen voor de toekomstige vergunningverlening kan hebben. Wel wil ik er hiermee op wijzen dat de Nederlandse kansspelmarkt zich bevindt in een transitiefase in aanloop naar een gereguleerd stelsel. Ook voor welwillende en verantwoord opererende aanbieders die hun kansspelen

het liefst met een Nederlandse vergunning zouden willen aanbieden, is het bij gebreke aan een vergunningstelsel nu niet mogelijk om voor zo'n vergunning in aanmerking te komen. Daarom is het naar mijn mening passend, dat de kansspelautoriteit het enkele feit van illegaal aanbod van kansspelen op afstand voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand bij de betrouwbaarheidsbeoordeling van de betrokken aanbieder anders kan beoordelen dan dergelijk aanbod onder een bestaand vergunningenstelsel. Die uiteindelijke beoordeling van de betrouwbaarheid is echter uiteindelijk aan de kansspelautoriteit.

Het is ook aan de kansspelautoriteit om te beoordelen welke consequenties zij verbindt – met name in termen van beboeting – aan het feit dat een individuele kansspelaanbieder, die zij wel betrouwbaar en geschikt heeft bevonden, in die transitiefase kansspelen op afstand in Nederland heeft aangeboden. De kansspelautoriteit heeft in haar communicatie en handhavingsbesluiten jegens illegale online-aanbieders altijd duidelijk aangegeven dat ook aanbieders van illegale kansspelen op afstand die zich wel aan de prioriteringscriteria houden, niet gevrijwaard zijn tegen handhavingsbesluiten.

Gelet op het voorgaande kan ik de leden van de **PvdA-** en **VVD-fracties** antwoorden dat aanbieders die sedert het aannemen van de motie-Bouwmeester zijn blijven persisteren in hun aanbod van onmiskenbaar op de Nederlandse markt gerichte kansspelen op afstand, een kansspelvergunning op die grond moet kunnen worden geweigerd. Op grond van het enkele feit dat de betrokken aanbieders zich niet aan de prioriteringscriteria van de kansspelautoriteit hebben willen conformeren, en dus hun aanbod onmiskenbaar op de Nederland blijven richten, kan de kansspelautoriteit naar mijn mening immers al op voorhand aannemen dat ernstige twijfels bestaan of die aanbieders zich in de toekomst wel aan de regels zullen houden. Dit betekent dat ondernemingen aan wie de kansspelautoriteit na het aannemen van de motie-Bouwmeester c.s. in september 2011 een bestuurlijke boete heeft opgelegd, bij opening van de markt niet in aanmerking zullen komen voor een vergunning. De kansspelautoriteit zal aanbieders in de aanloop naar het vergunningstelsel op de gebruikelijke manier blijven monitoren om vast te stellen of er sprake is van onmiskenbaar op Nederland gericht aanbod. In die gevallen waarin nog geen boete is opgelegd kan de kansspelautoriteit haar beslissing baseren op, bijvoorbeeld, bevindingen uit lopende onderzoeken of een verslag van ambtshandelingen, zo antwoord ik de leden van de **VVD-fractie** op hun vraag hoe zal worden bijgehouden welke bedrijven in de aanloop naar het vergunningstelsel hebben voldaan aan de prioriteringscriteria. In die gevallen kan de kansspelautoriteit haar beslissing baseren op, bijvoorbeeld, bevindingen uit lopende onderzoeken of een verslag van ambtshandelingen.

In overige gevallen waarin de betrokken aanbieder weliswaar eerder kansspelen op afstand in Nederland heeft aangeboden maar zich wel aan de prioriteringscriteria heeft gehouden, zal de kansspelautoriteit aan de hand van alle feiten en omstandigheden van het individuele geval moeten beoordelen of de betrouwbaarheid van die aanbieder buiten twijfel staat. De vraag welke andere aanbieders op voorhand van een vergunning zullen worden uitgesloten, laat zich dus niet in algemene zin beantwoorden.

Ook zal de kansspelautoriteit aan de hand van alle feiten en omstandigheden van het individuele geval moeten beoordelen of zij een bestuurlijke boete oplegt aan een betrouwbare aanbieder die in de transitiefase wel kansspelen op afstand heeft aangeboden.

Op de vragen van de aan het woord zijnde leden naar een eventuele achterstandsbehandeling van dergelijke aanbieders, ga ik hierna nader in.

Op de vraag van de leden van de **VVD-** en **PvdA-fracties** naar de gevolgen voor de vergunningverlening in Nederland van overtreding van de kansspelregelgeving door de betrokken onderneming in een ander land, antwoord ik dat dit een belangrijke factor is bij de beoordeling van de betrouwbaarheid van die onderneming. Voorop staat dat de betrouwbaarheid van de toekomstige vergunninghouder buiten twijfel moet staan. De raad van bestuur van de kansspelautoriteit zal de betrouwbaarheid van de toekomstige vergunninghouder, van de personen die diens beleid bepalen of mede bepalen en van diens uiteindelijke belanghebbende beoordelen op basis van hun voornemens, handelingen en antecedenten. Hiermee wordt aangesloten bij het stelsel van betrouwbaarheidsbeoordeling in het kader van de Wft.

Bij de beoordeling van de betrouwbaarheid zal de kansspelautoriteit in ieder geval moeten betrekken overtredingen van de bij of krachtens de Wok en de kansspelwetgevingen van andere staten gestelde voorschriften, en een aantal met name genoemde strafrechtelijke antecedenten, toezichtantecedenten, financiële antecedenten en fiscaal bestuursrechtelijke antecedenten. Dit wordt geregeld in het Besluit kansspelen op afstand en de Regeling kansspelen op afstand, met dien verstande dat de kansspelautoriteit de nodige ruimte wordt gelaten om daarnaast ook andere antecedenten te betrekken bij haar betrouwbaarheidsbeoordeling.

Het is aan de vergunningaanvrager zelf om aan te tonen dat zijn betrouwbaarheid buiten twijfel staat, zo antwoord ik de leden van de **CDA-fractie**. De kansspelautoriteit kan de aanbieder altijd verzoeken aanvullende documentatie te overleggen, indien zij op grond van de overgelegde stukken en overigens bekende gegevens niet kan concluderen dat diens betrouwbaarheid buiten twijfel staat. Het is dan de verantwoordelijkheid van de aanbieder om de benodigde bewijsstukken aan te leveren. De aanbieder kan bijvoorbeeld in het land waar hij gevestigd, is een document aanvragen dat vergelijkbaar is met een verklaring omtrent het gedrag, of een uittreksel van zijn strafblad. Indien een dergelijk document niet voorhanden is, moet de aanvrager andere documenten aanleveren op basis waarvan de kansspelautoriteit de betrouwbaarheid van die aanbieder kan beoordelen. De afweging wanneer een bepaalde overtreding van de Nederlandse of buitenlandse kansspelregelgeving moet leiden tot afwijzing van een aanvraag, is aan de kansspelautoriteit.

Zoals gezegd, voorop staat dat een overtreding van kansspelwetgeving een belangrijke contra-indicatie voor de betrouwbaarheid vormt, maar het uiteindelijke oordeel van de kansspelautoriteit hierover vergt maatwerk. Uiteindelijk gaat het om de vraag of de kansspelautoriteit, gelet op alle feiten en omstandigheden van het concrete geval, er voldoende vertrouwen in heeft dat de betrokken kansspelaanbieder de kansspelen in Nederland daadwerkelijk op verantwoorde, betrouwbare en controleerbare wijze overeenkomstig de Nederlandse kansspelregelgeving zal aanbieden en zich zal schikken naar haar aanwijzingen.

Op de vraag van de leden van de **PvdA-fractie** of het mogelijk is dat de EU-lidstaten elkaar op de hoogte houden van integriteitsbeoordelingen antwoord ik, dat op grond van het voorgestelde artikel 33g Wok gegevens gedeeld mogen worden in het kader van de administratieve samenwerking met andere instanties. Ook kan de kansspelautoriteit op basis van het voorgestelde artikel 34m Wok MoU's afsluiten met buitenlandse

toezichthouders om zo de samenwerking te intensiveren en afspraken te maken met betrekking tot het delen van bepaalde informatie, waaronder informatie over integriteitsbeoordelingen en voornemens om een kansspelvergunning op die grond in te trekken.

De geloofwaardigheid van de kansspelautoriteit, zo antwoord ik de leden van de **CDA-fractie** in dit verband, komt dus bepaald niet in het geding, indien zij een vergunning verleent aan een betrouwbare en geschikte kansspelaanbieder die aan alle voorwaarden voldoet en waarvan zij, na beoordeling van alle relevante feiten en omstandigheden van het individuele geval, meent dat deze aanbieder zich aan de Nederlandse regelgeving zal houden, ook niet indien die aanbieder in de periode voorafgaand aan de regulering van kansspelen op afstand zonder vergunning kansspelen op afstand in Nederland heeft aangeboden. Het gaat uiteindelijk om de kanalisatie van de bestaande vraag naar een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod van betrouwbare en geschikte vergunninghouders onder toezicht van de kansspelautoriteit. Daarbij moet de kansspelautoriteit rekening kunnen houden met het feit dat de betrouwbaarheid van aanbieders in aanloop naar een gereguleerd stelsel anders moet worden beoordeeld dan na de regulering. De geloofwaardigheid van de kansspelautoriteit kan wel in het geding komen, indien zij die ruimte niet krijgt en de gewenste kanalisatie daardoor niet tot stand kan worden gebracht.

Op de vraag van de aan het woord zijnde leden hoe vergunningverlening in dergelijke gevallen zich verhoudt tot het voornemen van de voormalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie om aanbieders die persisteren in het aanbieden van kansspelen gericht op Nederland, te zijner tijd uit te sluiten voor een vergunning voor kansspelen in Nederland, antwoord ik dat aanbieders die na regulering van kansspelen op afstand persisteren in hun illegale aanbod, gedurende langere tijd nadat zij dat aanbod hebben gestaakt, niet voor een vergunning in aanmerking zullen komen. Na regulering kunnen immers vergunningen worden verleend indien aan de Nederlandse eisen wordt voldaan. Van een aanbieder op de Nederlandse markt zonder vergunning kan na regulering bezwaarlijk worden gezegd dat diens betrouwbaarheid buiten twijfel staat.

Hiervoor ben ik in al nader ingegaan op de beoordeling van de betrouwbaarheid van aanbieders die voorafgaand aan de regulering van kansspelen in Nederland dergelijke kansspelen hebben aangeboden en de gevolgen van dat aanbod voor de vergunningverlening. Het is aan de kansspelautoriteit als zelfstandig bestuursorgaan om te beoordelen of sprake is van onmiskenbaar op Nederland gericht kansspelaanbod en of om die reden een vergunning moet worden geweigerd. Zij zal daarin een zeer zorgvuldige afweging moeten maken. Aangezien de kansspelautoriteit verantwoordelijk is voor de vergunningverlening en zij daarbij de concrete feiten en omstandigheden van het individuele geval moet betrekken, kan ik verder geen uitspraken doen over de vraag of bepaalde individuele aanbieders al dan niet in aanmerking zullen komen voor een vergunning, zo antwoord ik ook op de vraag van de aan het woord zijnde leden of al duidelijkheid kan worden verschaft over de verlening van vergunningen aan de aanbieders die zich tot op heden aan reclame-uitingen schuldig hebben gemaakt.

Zoals de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie tijdens het vragenuur op 3 juni 2014 heeft aangegeven, staan buitenlandse aanbieders die zich nergens aan houden, op achterstand als het gaat om vergunningverlening. Op de vraag van de leden van de **CDA-fractie** of het «op achterstand staan» betekent dat het langer kan duren voordat een aanbieder een vergunning ontvangt of dat helemaal geen vergunning zal

worden verleend, antwoord ik, dat «op achterstand staan» betekent dat op voorhand kan worden getwijfeld aan de betrouwbaarheid van deze aanbieder. De betrouwbaarheidstoets zal bij deze aanbieders bijzondere aandacht vergen. Zij staan in die zin op achterstand dat aan hun betrouwbaarheid zal worden eerder getwijfeld dan bij aanbieders die zich in het geheel niet op de Nederlandse markt hebben gericht. Indien de kansspelautoriteit constateert dat de betrouwbaarheid niet buiten twijfel staat, bijvoorbeeld omdat naar haar oordeel het aanbod onmiskenbaar op Nederland was gericht, ligt vergunningverlening niet in de rede. De kansspelautoriteit hanteert, als gezegd, zogeheten prioriteringscriteria voor de beoordeling van de vraag welke kansspelaanbieders zonder vergunning hun aanbod onmiskenbaar op Nederland richten.

De leden van de **CDA-fractie** hebben met het oog op de voorsprong van de huidige aanbieders gevraagd naar de maatregelen tegen de buitenlandse aanbieders die tijdens het wereldkampioenschap voetbal in de zomer van 2014 reclame hebben gemaakt op de Nederlandse televisie en websites. De kansspelautoriteit heeft mij laten weten, zo antwoord ik deze leden, dat zij het reclameaanbod gedurende het WK-voetbal uitvoerig heeft gemonitord om vast te stellen of aanbieders zich daarmee onmiskenbaar op de Nederlandse markt richtten. De kansspelautoriteit heeft vervolgens waarschuwingsbrieven gestuurd naar acht aanbieders van sportweddenschappen die naar haar oordeel hun reclameactiviteiten op de Nederlandse markt richtten. Het gevolg hiervan was een duidelijke afname van deze activiteiten nog tijdens het WK-voetbal. De acht aangeschreven aanbieders hebben hun reclameactiviteiten tijdig gestaakt. Nader onderzoek naar twee andere aanbieders en enkele affiliates, die nadien zijn gestart met het maken van reclame voor weddenschappen op het WK, loopt nog. Om lopende onderzoeken niet te verstoren doet de kansspelautoriteit geen mededelingen over individuele zaken of aanbieders.

De aan het woord zijnde leden hebben voorts gevraagd naar het handelen van de kansspelautoriteit ten aanzien van aanbieders die herhaaldelijk de fout zijn ingegaan en die al een boete opgelegd hebben gekregen. Zoals gezegd, kan de kansspelautoriteit op grond van het enkele feit dat de betrokken aanbieders zich niet aan de prioriteringscriteria van de kansspelautoriteit hebben geconformeerd, naar mijn mening al op voorhand aannemen dat ernstige twijfels bestaan of die aanbieders zich in de toekomst wel aan de regels zullen houden. Dit betekent dat ondernemingen aan wie de kansspelautoriteit na het aannemen van de motie-Bouwmeester c.s. in september 2011 een bestuurlijke boete heeft opgelegd, bij opening van de markt niet in aanmerking zullen komen voor een vergunning. Ook in die gevallen waarin duidelijk is dat de betrokken aanbieder zijn aanbod onmiskenbaar op Nederland is blijven richten, maar nog niet is beboet, zal een vergunning kunnen worden geweigerd.

De leden van de **CDA-fractie** hebben ook gevraagd om een overzicht van alle maatregelen die de kansspelautoriteit sinds haar oprichting heeft genomen tegen de illegale aanbieders van kansspelen op afstand. De kansspelautoriteit, zo antwoord ik hen, heeft mij laten weten vier onderzoeken te hebben afgerond waarna aan zeven aanbieders een bestuurlijke boete is opgelegd. De volgende boetes zijn opgelegd:
– een boete van € 100.000 aan Globalstars N.V. en haar directeur, beiden te Curacao, verantwoordelijk voor de exploitatie van myglobalgames.com, myglobalgames.nl en boekjesbingo.nl;
– een boete van € 150.000 aan Onisac Limited en Mansion Casino Online Limited, beiden te Gibraltar, verantwoordelijk voor de exploitatie van casino.com;

- een boete van € 200.000 aan Imperial E-Club Limited te Antigua en Barbuda, verantwoordelijk voor de exploitatie van Europacasino.com, vegasred.com, titanpoker.com, casinotropez.com, titancasino.com, titanbet.com en casinobellini.com;
- een boete van € 130.000 aan Redcorp S.A. te Costa Rica, verantwoordelijk voor de exploitatie van 7red.com en royaalcasino.com;
- een boete van € 130.000 aan Bluemay Enterprises N.V. te Curacao, verantwoordelijk voor de exploitatie van 7red.com en royaalcasino-.com;
- een boete van € 50.000 aan Bluemay Enterprises Limited in het Verenigd Koninkrijk, verantwoordelijk voor de exploitatie van 7red.com en royaalcasino.com, en
- een boete van € 180.000 aan Co-Gaming Limited te Malta, verantwoordelijk voor de exploitatie van comeon.com.

De aan Globalstars N.V. en haar directeur en aan Redcorp S.A. opgelegde boetes zijn inmiddels onherroepelijk geworden. Tegen de andere boetes staat nog bezwaar of beroep open.

Daarnaast hebben dertig aanbieders hun websites aangepast en hebben vijf aanbieders hun aanbod op Nederland geheel gestaakt, nadat de kansspelautoriteit hen daartoe heeft gesommeerd. Over lopende onderzoeken worden, zoals gezegd, geen mededelingen gedaan.

Op grond van het samenwerkingsconvenant dat de kansspelautoriteit met Nederlandse betaaldienstverleners heeft gesloten, worden aanbieders aan wie een bestuurlijke boete is opgelegd en die hun illegale aanbod op de Nederlandse markt blijven richten, op een zwarte lijst geplaatst die aan betaaldienstverleners wordt verstrekt. De betaaldienstverleners zullen de desbetreffende aanbieders, nadat de sanctie onherroepelijk is geworden, na raadpleging van de lijst geen betaaldiensten meer leveren. Het betalingsverkeer wordt voor deze aanbieders dan geblokkeerd.

De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd of er wel gesproken kan worden van een marktaandeel van illegale aanbieders op het moment dat er geen markt bestaat voor kansspelen op afstand, aangezien het aanbieden hiervan verboden is. Ook hebben zij gevraagd, voor zover wel sprake is van een marktaandeel, naar de omvang van dat marktaandeel. Ik ben met deze leden van mening dat aanbieders die hun aanbod onmiskenbaar op de Nederlandse markt richten op dit moment de wet overtreden. Dit neemt niet weg dat honderdduizenden Nederlanders al jaren deelnemen aan kansspelen op afstand en dat daarom kan worden gesproken van een markt, die weliswaar onvergund is, en van een marktaandeel. Volgens cijfers van H2 Gambling Capital uit oktober 2014 bedroeg de totale omzet van de online markt in Nederland in 2013 € 207,9 miljoen. De totale omzet op de landgebonden markt (inclusief loterijen en e-commerce activiteiten) bedroeg in 2013 € 2,03 miljard. Het aandeel van de online markt komt daarmee op zo'n 10%. Indien de loterijen niet worden meegerekend – loterijen zullen na regulering niet met een vergunning voor kansspelen op afstand mogen worden aangeboden – is de omzet op de landgebonden markt in totaal ruim € 1 miljard en komt het online aandeel uit op 20%.

3.6.2. Motie-Van Toorenburg

In de voorgestelde regulering wordt van de houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand niet vereist, dat deze ook kansspelen organiseert in een landgebonden inrichting in Nederland. Met de motie-Van Toorenburg c.s. is de regering verzocht een voorbeeld te nemen aan België en ook in Nederland als vergunningvoorwaarde voor kansspelen via internet op te nemen dat een aanbieder een vestiging «op

de grond» moet hebben. De leden van de **PvdA-** en **CDA-fracties**, die hebben gevraagd naar de uitvoering van die motie, breng ik in herinnering dat de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie in zijn brief van 4 mei 2012[39] al heeft aangegeven waarom dit «Belgische model» niet de voorkeur heeft. Die mening deel ik. Ik onderschrijf de belangen die blijkens de overwegingen aan die motie ten grondslag liggen – het veilig stellen van de belangen van toezicht, handhaving en verslavingspreventie – maar meen dat die belangen beter kunnen worden geborgd met de voorgestelde regulering dan met een vereiste van een landgebonden kansspelinrichting in Nederland.

Ik zie geen praktische meerwaarde in een verplichting om een betrouwbare en in de online-kansspelmarkt deskundige en verantwoord opererende aanbieder te verplichten een landgebonden kansspelinrichting – bijvoorbeeld een speelautomatenhal – te openen of met de exploitant van een bestaande inrichting een overeenkomst aan te gaan.

Een dergelijke eis draagt naar mijn mening niet bij aan een effectief verslavingspreventiebeleid. De voorgestelde regulering omvat stevige eisen aan het verslavingspreventiebeleid van de vergunninghouder. Die moet in samenwerking met deskundigen op het gebied van verslavingspreventie een preventiebeleid opstellen, uitvoeren en onderhouden dat aan tal van eisen moet voldoen en dat ook moet aansluiten op het Nederlandse stelsel van verslavingszorg. Hierop wordt in paragraaf 4.3 nader ingegaan. De technologie die nodig is voor het organiseren van kansspelen op afstand biedt ten opzichte van landgebonden kansspelen ook meer mogelijkheden om problematisch speelgedrag vroegtijdig te onderkennen en in dat gedrag te interveniëren.

Ik zie niet in hoe een landgebonden vestiging in bijvoorbeeld Rotterdam, een wezenlijke bijdrage kan leveren aan de matiging van een online-speler in Leeuwarden of Maastricht. Het komt mij niet realistisch voor om te verwachten dat die speler voor fysiek contact met de aanbieder over zijn mogelijk problematische speelgedrag naar Rotterdam zal willen afreizen. Indien spelers daartoe zouden worden verplicht, zullen zij ongetwijfeld kiezen voor het illegale aanbod. Daarentegen zou het vereiste van een landgebonden vestiging wel tot gevolg kunnen hebben dat een Britse, Duitse of Franse aanbieder van kansspelen op afstand, die erkend is als de beste op het vlak van verslavingspreventie, van het legale aanbod van kansspelen op afstand in Nederland zou worden uitgesloten, om de enkele reden dat hij niet tevens een extra landgebonden speelautomatenhal in Nederland opent.

Een landgebonden vestiging in Nederland draagt ook niet bij aan het belang van het nalevingstoezicht op de vergunninghouder of van de handhaving van de kansspelregelgeving. De voorgestelde regulering bevat onder meer de nodige registratie- en informatieverplichtingen van de vergunninghouder, een regeling voor de rechtstreekse toegang door de kansspelautoriteit tot de elektronische middelen waarmee de kansspelen op afstand worden georganiseerd en voor de rechtstreekse toegang door de kansspelautoriteit en andere toezichthouders tot de controledatabank die de vergunninghouder (in Nederland) moet onderhouden, en een regeling voor financiële zekerheidstelling. Overtredingen zijn beboetbaar en kunnen leiden tot intrekking van de vergunning. Ik zie niet in welke meerwaarde de aanwezigheid van een landgebonden kansspelinrichting in Nederland kan hebben voor het nalevingstoezicht.

[39] Kamerstukken II 2011/12, 32 264, nr. 25.

Een landgebonden vestiging is ook niet nodig voor een effectief beleid om fraude en georganiseerde misbruik van de op afstand aangeboden kansspelen te voorkomen. De voorgestelde regulering bevat strikte eisen aan het integriteitsbeleid van de vergunninghouder, waarop ik hierna in paragraaf 4.5 nader inga. Hiervoor is geen landgebonden vestiging in Nederland nodig.

In dit verband wijs ik er ook op dat een aanvullend vereiste van een landgebonden kansspelinrichting in Nederland meer druk zou leggen op de gewenste kanalisatie en daarmee de bestrijding van het resterende illegale aanbod van kansspelen op afstand. Dat vereiste brengt immers (aanzienlijke) kosten voor de toekomstige vergunninghouder met zich mee. Ik acht het niet wenselijk dat geschikte aanbieders die voldoen aan alle voorwaarden voor een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod van kansspelen op afstand, niet in aanmerking zouden kunnen komen voor een vergunning, om de enkele reden dat zij geen landgebonden kansspelinrichting in Nederland kunnen of willen inrichten.

Het lijkt mij ook ongewenst, indien als onbedoeld neveneffect meer landgebonden kansspelinrichtingen als speelautomatenhallen in Nederland zouden worden geopend, enkel en alleen om aan het vereiste van een landgebonden kansspelinrichting in Nederland te kunnen voldoen.

Een eis van een landgebonden vestiging in Nederland vormt bovendien een wezenlijke beperking van het vrije dienstenverkeer binnen Europa, die ik, gelet op het voorgaande, niet kan rechtvaardigen omdat zij naar mijn mening niet geschikt is om de doelstellingen van het kansspelbeleid te realiseren en omdat er lichtere en beter werkende maatregelen zijn om die doelstellingen wel te realiseren.

De leden van de **PvdA-fractie**, die hebben opgemerkt dat het Belgische systeem door de Europese Commissie zou zijn toegestaan juist vanwege het feit dat grote buitenlandse aanbieders met een voorsprong aan de start zouden verschijnen, antwoord ik dat er kennelijk sprake is van een misverstand. Het is bepaald niet zo dat de Europese Commissie het «Belgische model» op enigerlei wijze heeft goedgekeurd. De koppeling van online-vergunningen aan landgebonden vergunningen wordt daarentegen ervaren als een ernstige beperking van het vrije dienstenverkeer waarvoor geen afdoende en kenbare rechtvaardiging bestaat. Zoals in de brief van 4 mei 2012[40] al is aangegeven, is de voorwaarde dat aanbieders een vestiging «op de grond» moeten hebben Europeesrechtelijk zeer kwetsbaar. Medio 2009 heeft de Europese Commissie in de vorm van een «detailed opinion» serieuze zorgen geuit over de Europeesrechtelijke houdbaarheid van dit onderdeel van het Belgische stelsel en dit standpunt is in maart 2012 door de toenmalige Eurocommissaris interne markt in antwoord op vragen vanuit het Europees parlement nogmaals naar voren gebracht. Inmiddels heeft de Commissie in 2014 een formele ingebrekestelling uitgebracht en zal zij naar verwachting verdere actie ondernemen.

3.6.3. Gelijk speelveld

Het voorliggend wetsvoorstel beoogt, zoals ook in de memorie van toelichting is aangegeven, een gelijk speelveld te creëren. De leden van verschillende fracties hebben er op gewezen, dat de huidige illegale aanbieders zich langere tijd hebben kunnen richten op de Nederlandse markt voor kansspelen op afstand en daarmee expertise hebben kunnen

[40] Kamerstukken II 2011/12, 32 264, nr. 25.

ontwikkelen en een marktaandeel hebben kunnen verwerven, waardoor de huidige Nederlandse vergunninghouders die zich van dergelijk illegaal aanbod hebben onthouden, op achterstand staan. Zij hebben met het oog hierop gevraagd in hoeverre er sprake is van een gelijk speelveld.

Kennelijk bestaat er enige onduidelijkheid over wat het begrip «gelijk speelveld» inhoudt. Dit blijkt ook uit de reacties op de internetconsultatie van het wetsvoorstel. De huidige Nederlandse vergunninghouders – en enkele anderen die zich nog niet reeds op de Nederlandse markt van kansspelen op afstand hebben begeven – beroepen zich in dit verband op het marktaandeel dat de huidige illegale aanbieders van die kansspelen inmiddels in Nederland hebben verworven en de expertise die zij hebben opgebouwd. Tegelijkertijd beroepen ook de huidige illegale aanbieders van kansspelen op afstand zich op een achterstand, omdat bepaalde huidige Nederlandse vergunninghouders beschikken over een monopolie, daarmee een Nederlands klantenbestand hebben opgebouwd en beschikken over naamsbekendheid. Hieruit blijkt dat het begrip «gelijk speelveld» losjes voor ieder pleidooi wordt ingezet.

Een gelijk speelveld betekent, zo benadruk ik, dat alle regels voor alle huidige en alle toekomstige marktpartijen hetzelfde zijn. Dit houdt in dat de regels voor alle – al dan niet verschillende – ondernemingen op de Nederlandse markt voor kansspelen op afstand dezelfde zijn en dat die geen discriminerende voor- of nadeelposities creëren. Een «gelijke speelveld» houdt niet in een gelijk speelveld in termen van uitkomst, in die zin dat alle kansspelaanbieders bij opening van de markt dezelfde uitgangspositie of dezelfde verwachtingen over hun winst of markt-aandeel moeten hebben. Bepaalde ondernemingen met veel ervaring en middelen hebben nu eenmaal bepaalde voordelen ten opzichte van andere ondernemingen, die daarover niet of in mindere mate beschikken.

Op de huidige Nederlandse markt voor kansspelen op afstand, die op dit moment weliswaar noodzakelijkerwijs nog een illegale markt is, is feitelijk een groot aantal aanbieders in onderlinge concurrentie actief. Ik heb geen enkele aanwijzing dat er sprake is van een zodanige economische machtspositie door een of enkelen van hen dat concurrentie door nieuwe toetreders op deze markt niet mogelijk is.

Ik ben mij terdege bewust van de verschillende uitgangsposities en toekomstverwachtingen van de zittende vergunninghouders en de mogelijke nieuwe toetreders – met name waar het gaat om bestaande klantenbestanden – maar zie niet een zodanig grote voor- of achterstand van enige ondernemer dat ik moet concluderen dat geen concurrentie op gang zal kunnen komen en dat ingrijpen noodzakelijk is. Slechts indien de achterstand dermate groot is, dat die de beoogde kanalisatie van kansspelen op afstand in de weg zou staan, kan er aanleiding bestaan om iets aan deze uitgangssituatie te doen met een overgangsregeling. In de reacties van de huidige vergunninghouders, de huidige aanbieders van kansspelen op afstand en de aan het woord zijnde leden, zie ik geen rechtvaardiging voor afwijking van het uitgangspunt dat alle regels voor alle ondernemingen hetzelfde moeten zijn. Dit zou zich ook slecht verdragen met het gelijkheidsbeginsel.
Er is geen sprake van onnodig hoge toetredingsdrempels. De voorwaarden waaraan moet worden voldaan om voor een vergunning in aanmerking te kunnen komen, zijn voor alle aanbieders dezelfde. Er is ook geen sprake van onnodig hoge overstapdrempels voor de spelers, omdat die zich eenvoudig kunnen inschrijven bij een nieuwe toetreder op de markt.

Wel is het zo dat met hoge eisen, die ook voor alle kansspelaanbieders hetzelfde zullen zijn, de onbetrouwbare en niet verantwoord opererende kansspelaanbieders van het vergunde kansspelaanbod worden afgehouden. Zij komen niet in aanmerking voor een vergunning en hun illegale aanbod in Nederland zal, zo zij daarin persisteren, intensiever worden betreden dan thans mogelijk is.

De leden van de **PvdA-fractie** hebben in dit verband gevraagd of bedrijven die tot nu toe illegaal actief waren op de Nederlandse markt, daarmee de facto ongeoorloofd winst hebben gemaakt en niet effectief beboet zijn, alleen al om die reden met een achterstand of helemaal niet de Nederlandse markt zouden moeten kunnen betreden.

Zoals ik hiervoor in het kader van de motie-Bouwmeester al heb aangegeven, zo antwoord ik deze leden, wordt illegaal aanbod op de Nederlandse markt door de kansspelautoriteit betrokken bij de beoordeling van de betrouwbaarheid van de desbetreffende aanbieder. Indien die, ondanks de duidelijke prioriteringscriteria van de kansspelautoriteit, heeft gepersisteerd in onmiskenbaar op Nederland gericht aanbod en daarbij reclame heeft gemaakt via radio, televisie of in geprinte media gericht op de Nederlandse markt, kansspelsites met een.nl-extensie heeft gebruikt of kansspelsites heeft gebruikt die in het Nederlands zijn te raadplegen, staat zijn betrouwbaarheid niet buiten twijfel. In de overige gevallen is het aan de kansspelautoriteit om de betrouwbaarheid van dergelijke aanbieders op de merites van het individuele geval te beoordelen.

Het zou niet juist zijn om een geschikte kansspelaanbieder, die aantoonbaar in staat is om een beheerst, verantwoord en controleerbaar overeenkomstig de Nederlandse regelgeving te organiseren en waarin de kansspelautoriteit voldoende vertrouwen stelt, toch als onbetrouwbaar te bestempelen. Dit is ook niet in het belang van de kanalisatie. Dit staat los van de vraag welke gevolgen de kansspelautoriteit overigens nog verbindt aan het feit dat die aanbieder in aanloop naar het voorgestelde vergunningstelsel wel kansspelen op afstand in Nederland heeft aangeboden.

De leden van de **PvdA-fractie** hebben ook gevraagd of het niet voor de hand zou liggen dat nog onervaren aanbieders van online kansspelen eerst de kans zouden krijgen de markt te betreden voor aanbieders die ervaring hebben opgedaan door hun legale aanbod in het buitenland of hun illegale aanbod in Nederland. De leden van de **CDA-fractie** hebben in dit verband gevraagd of sprake is van een te accepteren voorsprong op nog niet actieve aanbieders van kansspelen op afstand.
Deze leden antwoord ik dat ik terdege aandacht heb voor de zorgen van de huidige vergunninghouders. Ik zie echter geen zodanig grote voor- of achterstanden van enige ondernemer dat ik zou moeten concluderen dat geen concurrentie op gang zal kunnen komen en dat ingrijpen noodzakelijk is. Zo zijn er, zoals gezegd, geen onnodig hoge toetredings- of overstapdrempels of andere belemmeringen. Spelers kunnen zich eenvoudig bij een nieuwe aanbieder inschrijven als speler.
Een verschil in behandeling tussen de huidige vergunninghouders en nieuwe markttoetreders, zal ook op gespannen voet staan met het gelijkheidsbeginsel.

Ik wil daarom geen valse start wil maken met de opening van de markt voor kansspelen op afstand in Nederland met een regeling die ertoe strekt dat de huidige Nederlandse vergunninghouders (en andere nieuwe toetreders tot de Nederlandse markt van kansspelen op afstand) zonder ervaring ten opzichte van de huidige aanbieders, voor zover die aan de voorwaarden voor vergunningverlening voldoen, een voordeliger behandeling krijgen. Dit gaat naar mijn inschatting zonder meer leiden tot

onnodige rechtszaken over de ontoelaatbaarheid daarvan in Europeesrechtelijk perspectief en zal het vertrouwen van de Nederlandse spelers in de voorgestelde regulering niet ten goede komen.

Een regeling die er toe strekt dat de huidige aanbieders van kansspelen op afstand bij de vergunningverlening ongelijk worden behandeld ten opzichte van de huidige landgeboden vergunninghouders (en andere volledig nieuwe toetreders tot de Nederlandse markt voor kansspelen op afstand die aan dezelfde voorwaarden moeten voldoen om voor een vergunning in aanmerking te kunnen komen), is Europeesrechtelijk bijzonder kwetsbaar. In het algemeen geldt dat financiële en economische motieven volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU niet kunnen worden aanvaard als dwingende redenen van algemeen belang, die een beperking van een door het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheid, zoals de vrijheid van dienstverrichting, kunnen rechtvaardigen.[41] Meer in het bijzonder geldt dit voor het streven om huidige vergunninghouders een waarborg te bieden voor hun continuïteit, financiële stabiliteit en een aanvaardbaar rendement op investeringen uit het verleden en de daarmee gepaard gaande ongelijke behandeling van marktpartijen.[42] Belemmeringen van de markttoegang van nieuwe marktdeelnemers om de positie van de huidige Nederlandse vergunninghouders te versterken en niet om de doelstellingen van het kansspelbeleid daarmee daadwerkelijk te realiseren, zullen rechtens onhoudbaar blijken.

De leden van de **SP-fractie** hebben met het oog op de huidige prioriteringscriteria gevraagd of het ook mogelijk is om betalingen van Nederlandse bankrekeningen of met een Nederlandse creditcard alleen toe te staan voor vergunninghouders, zodat online aanbieders zonder vergunning die Nederlandse betaalmiddelen accepteren ook op basis hiervan, naast de reeds bestaande prioriteringscriteria, geacht kunnen worden zich op illegale wijze op de Nederlandse markt te richten.
Bij de beoordeling van de beoordeling van de vraag of een illegale aanbieder zich op de Nederlandse markt richt, zo antwoord ik deze leden, kan de kansspelautoriteit nu al betrekken het accepteren van Nederlandse betaalmiddelen. Zo blijkt uit haar handhavingspraktijk dat zij hierbij onder meer betrekt het gebruik van het Nederlandse betaalinstrument iDeal.[43]

Voor de vraag of sprake is van illegaal aanbod van kansspelen op afstand, is van belang of spelers in Nederland rechtstreeks aan de aangeboden kansspelen kunnen deelnemen. Voldoende is dat op de website waarop de gelegenheid tot deelneming wordt geboden, deelneming door spelers in Nederland niet onmogelijk is gemaakt met software die de aanbieder in staat stelt deelneming vanuit bepaalde landen onmogelijk te maken (de zogeheten geolocatie-technieken) en de website blijkens de inrichting mede is gericht op potentiële deelnemers in Nederland. Dit laatste is al het geval indien, bijvoorbeeld, Nederland is vermeld in een op die website voorkomende lijst van landen van waaruit aan de aangeboden kansspelen kan worden deelgenomen of indien de Nederlandse speler met zijn Nederlandse creditcard in euro's kan betalen en ten slotte gewonnen bedragen op zijn Nederlandse betaalrekening kan ontvangen.

---

[41] Zie onder meer Hoofdstuk 5 van het *Staff Working Document*, SWD(2012) 345 final van 23 oktober 2012, bij de mededeling «Een breed Europees kader voor onlinegokken».

[42] Zie onder meer HvJ EU 13 september 2007, zaak C-260/04 (Commissie/Italie), punt 35, HvJ EU 11 maart 2010, Attanasio Group, C-384/08, punten 53–56, en HvJ EU 16 februari 2012, gevoegde zaken C-72/10 en C-77/10 (Costa en Cifone), punt 59.

[43] Bijvoorbeeld in het sanctiebesluit met kenmerk 8686/00.041.619 van 22 december 2014, http://www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/overige-besluiten/sanctiebesluiten/come-on-europe-limit/

De kansspelautoriteit hanteert momenteel zogeheten prioriteringscriteria voor de beoordeling van de vraag welke kansspelaanbieders die zonder vergunning hun aanbod onmiskenbaar op Nederland richten, als eerste in aanmerking voor handhaving zullen komen. Die criteria bestaan, zoals gezegd, uit het maken van reclame via radio of televisie of in geprinte media gericht op de Nederlandse markt, uit het gebruik van kansspelwebsites die eindigen op de extensie.nl en het gebruik van kansspelwebsites die in het Nederlands zijn te raadplegen. Daarnaast kan de kansspelautoriteit ook andere aspecten betrekken in haar beoordeling of er sprake is van «op Nederland gericht aanbod». Daarbij kan worden gedacht aan de Nederlandse vlag op de website, de inzet van een Nederlandstalige helpdesk, het feit dat Nederland voorkomt op de lijst van landen waaruit kan worden gekozen bij het aanmaken van een spelersaccount en het gebruik van exclusief in Nederland gehanteerde betaalmiddelen als iDeal.

In aanloop naar de totstandkoming van een vergunningsstelsel is het echter in het belang van de kanalisatie niet wenselijk om nu al van alle aanbieders te verlangen dat zij bijvoorbeeld geolocatietechnieken toepassen of betalingen via iDeal weigeren, omdat daarmee de honderdduizenden Nederlanders die al deelnemen aan kansspelen op afstand, zullen worden gedreven in de richting van onbetrouwbare aanbieders die ook na regulering niet voor een vergunning in aanmerking zouden komen. Zodra er een vergunningenstelsel is, zal dit anders komen te liggen, omdat aanbieders die aan de hoge eisen van het Nederlandse stelsel voldoen, dan wel een vergunning kunnen verkrijgen.

De kansspelautoriteit en verschillende aanbieders van betaaldiensten hebben een samenwerkingsconvenant getekend. Hierin is opgenomen dat het betalingsverkeer tussen consument en aanbieders van illegale kansspelen via internet wordt geblokkeerd. De afspraken over deze blokkades in het convenant treffen vooralsnog die illegale online kansspelaanbieders die, ondanks een door de kansspelautoriteit opgelegde bestuurlijke sanctie, hun diensten op de Nederlandse markt blijven aanbieden.

3.6.4. Loterijen en afdrachten aan sport en goede doelen

Nederland heeft al jaren een waardevolle traditie ten aanzien van loterijen. De huidige loterijen leveren een belangrijke bijdrage aan een breed scala aan sectoren, zoals gezondheid, (breedte)sport, cultuur, welzijn, onderwijs en internationale hulp. De leden van verschillende fracties hebben gevraagd naar de mogelijke gevolgen van de voorgestelde regulering van kansspelen op afstand voor de loterijenmarkt en de afdracht van de opbrengsten van loterijen aan goede doelen.

3.6.4.1. Substitutie

De leden van de **VVD-**, **PvdA-**, **CDA-** en **ChristenUnie-fracties** hebben vragen gesteld over het risico dat de regulering van kansspelen op afstand zal leiden tot een terugloop van de inkomsten van de loterijen en bijgevolg tot een vermindering van de afdrachten aan goede doelen en sport.

Deze leden antwoord ik dat het risico op een dergelijk substitutie-effect als gevolg van de regulering van kansspelen op afstand niet is aangetoond. Door het grensoverschrijdende karakter van internet bestaat er, ondanks het ontbreken van regulering, feitelijk immers al jarenlang een Nederlandse markt voor kansspelen op afstand waarop honderdduizenden Nederlanders spelen.

Daarnaast vormen de spelers die aan landgebonden kansspelen deelnemen, in het algemeen een ander type speler dan de spelers die deelnemen aan kansspelen op afstand. Het APE rapport van januari 2012[44] bevestigt het bestaan van verschillen in demografische kenmerken tussen online en offline spelers. In die zin bedienen de goede doelenloterijen en de online kansspelen niet de zelfde markt.

Verder heeft de regulering van kansspelen op afstand in andere landen uitgewezen, dat dit niet ten koste is gegaan van de loterijen, maar juist kansen heeft geboden. Het in 2012 door TNS NIPO verrichte onderzoek naar de verwachte toekomstige deelname aan kansspelen voorspelt op alle deelmarkten, dus ook voor loterijen, een toename van het aantal spelers.

In dit verband wijs ik er verder op dat de toekomstige vergunninghouders op grond van hun vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand geen loterij-producten aan de Nederlandse spelers zullen mogen aanbieden. Het productaanbod van de goede doelenloterijen en van de aanbieders van kansspelen op afstand wordt hiermee strikt gescheiden.

Verder wijs ik er op dat de positie van de goede doelenloterijen, zoals aangegeven in de brief van 11 juli 2014 over de herziening van het loterijenstelsel,[45] zal worden versterkt door de betrokken aanbieders meer ruimte te bieden voor innovatie van hun aanbod aan loterij-producten en door verlaging van het minimale afdrachtpercentage van 50% naar 40% van de waarde van de deelnamebewijzen. Een wijziging van het Kansspelenbesluit strekkende tot verlaging van het afdrachtpercentage is op 18 december 2014 in consultatie gegeven.

Bij het voorgaande is van belang dat de Wet kansspelen op afstand binnen drie jaar na inwerkingtreding zal worden geëvalueerd, waarbij ook de effecten van de voorgestelde regulering op de vraag naar landgebonden kansspelen uitdrukkelijk worden betrokken. Mocht onverhoopt toch sprake blijken te zijn van enige substitutie, zo antwoord ik de leden van de **VVD-**, **PvdA-**, **SP-** en **CDA-fracties**, zal worden bezien of en in hoeverre afdracht door de houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand aan sport en goede doelen verplicht moet worden gesteld in de vorm van een minimum afdrachtpercentage. Het voorliggende wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om een daartoe strekkende regeling, mocht die onverhoopt toch nodig zijn, snel en zonder verdere wetswijziging in te voeren. Ik zie het risico op substitutie dan ook niet bij voorbaat als problematisch, zo antwoord ik de leden van de **CDA-fractie**.

Onder verwijzing naar de conclusie in het APE rapport dat «vooralsnog geen objectieve, wetenschappelijk verantwoorde studies beschikbaar zijn die een betrouwbaar beeld kunnen geven van de omvang en oorzaken van mogelijke substitutie-effecten tussen de offline markt en de onlinemarkt» hebben de leden van de **VVD-** en **CDA-fracties** gevraagd waarop de conclusies zijn gebaseerd dat de substitutie mee zal vallen. Ook hebben zij gevraagd of hierbij feitelijk gedrag is betrokken of dat de uitkomst van dat onderzoek is gebaseerd op zogenoemde beleden voorkeuren van potentiële deelnemers. Deze leden antwoord ik, dat de uitkomsten van het APE onderzoek zijn gebaseerd op het huidige en verwachte speelgedrag van spelers. Honderdduizenden spelers nemen nu immers al deel aan online kansspelen. Tevens blijkt, zoals ook hiervoor al

[44] Iris Blankers, Karlien Douma en Peter Wilms, *Substitutie tussen online en offline kansspelen*, APE in opdracht van WODC, januari 2012.
[45] Kamerstukken II 2013/14, 24 557, nr. 134.

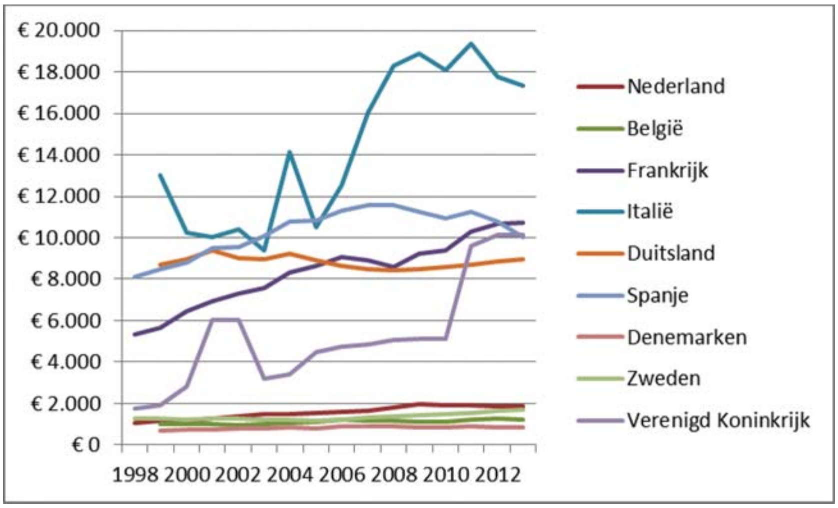
is aangegeven, dat de speler die aan landgebonden kansspelen deelneemt een ander type speler is dan de speler die deelneemt aan kansspelen op afstand, en dat de regulering van kansspelen op afstand in andere landen heeft uitgewezen dat dit niet ten koste is gegaan van landgebonden kansspelen.

De leden van de **CDA-fractie**, die hierbij ook hebben gevraagd of de regering niet van het zekere, maar van het onzekere zou moeten uitgaan, alleen al omdat de verslavingsrisico's groter zouden zijn bij kansspelen op afstand, antwoord ik dat de voorgestelde regulering – in tegenstelling tot niet-regulering – leidt tot maatregelen ter bescherming van de speler tegen kansspelverslaving. Dat honderdduizenden spelers in Nederland al jaren deelnemen aan kansspelen op afstand, is nu eenmaal een feit. Zij spelen bij illegale aanbieders van divers pluimage, die niet het hoge beschermingsniveau bieden dat de regering met het voorgestelde Nederlands vergunningstelsel voor ogen heeft. Doel van regulering is deze spelers van het illegale aanbod naar het veilige en legale aanbod te geleiden, en niet om een aanvullende nieuwe vraag te doen ontstaan.

Onder verwijzing naar het antwoord van de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie op kamervragen,[46] waarin deze aangaf dat in een aantal andere landen de opbrengst uit loterijen is gestegen na of zelfs dankzij de legalisering van kansspelen op afstand, hebben de leden van de **VVD-fractie** gevraagd naar de desbetreffende landen en de mogelijke verklaring van die stijging. Ook hebben zij gevraagd of het aannemelijk is dat een dergelijke situatie zich na eventuele inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel ook in Nederland zal voordoen, en of het klopt dat de afdrachten van verschillende loterijen in de meeste Europese lidstaten met een gereguleerd stelsel een dalende trend vertonen.

Ik antwoord deze leden dat verschillende factoren van invloed zijn op de omzet van loterijen wat het zeer moeilijk, zo niet onmogelijk maakt tot stellige prognoses te komen. Zo is de wijze van regulering in Europese landen verschillend, zijn de consumentenvoorkeuren in elk land anders, wisselen de ondernemersstrategieën per land, is de economische groei niet in ieder land gelijk en zijn er verschillende kansspelbelastingtarieven. Wel kunnen trends per land worden gesignaleerd.

Omzet loterijen (in miljoenen)



[46] Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nr. 646.

Zo is in Italië de online markt in 2007 gereguleerd. De omzet van de loterijmarkt laat daarbij een positieve trend zien. Recentelijk daalde de omzet van de Italiaanse loterijen echter licht. Dit heeft te maken met een stijging van de kansspelbelasting in Italië. In het Verenigd Koninkrijk is sinds legalisering van de online markt de omzet van de grootste Britse loterij, de National Lottery, gestegen van 5,0 miljard (2007–2008) naar 6,5 miljard (2011–2012). Daarnaast zijn lokale goede doelen loterijen in het Verenigd Koninkrijk sterk in opkomst. In Spanje is er sinds de regulering in 2011 wel een lichte daling te zien, die echter mogelijk verklaard kan worden door de economische crisis. In Frankrijk is de omzet van loterijen gestegen na de regulering van kansspelen op afstand in 2010.

Ik heb geen reden om aan te nemen dat de voorgestelde regulering van kansspelen op afstand in Nederland de trend voor Nederlandse loterijen negatief zal beïnvloeden. Het voorliggende wetsvoorstel biedt de loterijen kansen om de omzet te vergroten en hun aanbod aantrekkelijker te maken door vormen van online kansspelen toe te voegen aan hun productenpalet, zo antwoord ik de leden van de **CDA-fractie** op hun vraag naar een onderbouwing van de stelling dat de afdracht aan goede doelen en de sport door de regulering zelfs kan toenemen.

Op de vragen van de leden van de **PvdA-** en **CDA-fracties** naar de ervaringen in Denemarken, waar de afdracht van loterijen aan sport en goede doelen tussen 2011 en 2013 na regulering van kansspelen op afstand naar verluid met 15% zou zijn gedaald, antwoord ik dat ik dat de kansspelautoriteit naar aanleiding van een brief van het Goede Doelen Platform over deze zorgen contact heeft opgenomen met de Deense Kansspelautoriteit (DKA) en informatie heeft opgevraagd over ontwikkelingen in de totale afdracht. DKA heeft aangegeven dat cijfers over de afdracht aan goede doelen over deze periode niet beschikbaar zijn, maar dat zij het beeld van de dalende afdracht aan sport en goede doelen niet herkent. Ik heb daarnaast geconstateerd dat de omzet van de Deense loterijmarkt al sinds 2008, dus al ruim voor de regulering van online kansspelen in Denemarken, een dalende trend laat zien.

Ik schat het risico op substitutie dus heel anders in dan de leden van de **CDA-fractie**, die stellig menen dat het voorliggende wetsvoorstel tot gevolg zal hebben dat (sport)verenigingen en goede doelenprojecten op minder inkomsten kunnen rekenen. Omdat ik in het geheel niet verwacht dat projecten niet meer kunnen worden voortgezet als gevolg van het voorliggende wetsvoorstel, zie ik ook geen redelijke aanleiding om een inventarisatie te gelasten onder alle beneficiënten van opbrengsten van goede doelen loterijen van hun meningen over projecten die niet kunnen worden voortgezet.
Er lijkt eerder sprake te zijn van het tegendeel. Zo geven de Goede Doelen Loterijen en het Goede Doelen Platform bijvoorbeeld aan dat zij verwachten dat de afdrachten minimaal op peil zullen blijven, indien de door het kabinet aangekondigde versterkingsmaatregel van verlaging van het afdrachtpercentage van 50% naar 40% wordt doorgevoerd.

Verder antwoord ik de aan het woord zijnde leden op hun verzoek om een overzicht van de financiële positie van alle goede doelen over de afgelopen vijf jaar met inbegrip van alle overheidssubsidies en alle donaties, dat ik niet beschik over een dergelijke inventarisatie en ook geen redelijke aanleiding zie om die te laten opstellen. Het aantal organisaties in Nederland die enig algemeen nut dienen en daarvoor op grond van artikel 3 Wok door de burgemeester of door de kansspelautoriteit in het bezit zouden kunnen worden gesteld van een vergunning tot het organiseren van een goede doelen loterij, of een deel van de opbrengsten van een goede doelen loterij kunnen ontvangen, is immers bijzonder

groot en – met name waar het gaat om kleinere, plaatselijke initiatieven – ook niet constant. Dergelijke onderzoeken zouden naar mijn mening slechts leiden tot onnodige uitgave van belastinggeld en een onnodige vertraging van de voortgang van het voorliggende wetsvoorstel, dat tot doel heeft de online speler in Nederland een zo hoog mogelijk beschermingsniveau te bieden.

In antwoord op hun daartoe strekkende vraag antwoord ik de leden van de **VVD-fractie**, dat ik geen reden heb om aan te nemen dat regulering van kansspelen op afstand negatieve financiële effecten heeft voor de staat. Integendeel, een positief neveneffect van de voorgestelde regulering van kansspelen op afstand is dat effectiever kansspelbelasting kan worden geheven. In het regeerakkoord is dan ook een budgettaire doelstelling opgenomen.

De leden van de **D66-fractie** hebben, mede met het oog op de voorgenomen privatisering van de Staatsloterij en Holland Casino, gevraagd naar het effect van het voorliggende wetsvoorstel op de dividenduitkeringen en de waarde van deze staatsdeelnemingen. Hen antwoord ik, dat in de begroting van het Ministerie van Financiën de ramingen voor de verwachte afdrachten van de Staatsloterij en Holland Casino zijn opgenomen. Deze zijn niet aangepast als gevolg van het voorliggende wetsvoorstel. Wat per saldo het effect zal zijn op de waarde en afdrachten van de ondernemingen, is op dit moment namelijk nog niet vast te stellen.

Zowel de Staatsloterij als Holland Casino hebben in 2013 stappen gezet om zich te voor te bereiden op het betreden van de online kansspelmarkt indien en wanneer deze wordt opengesteld. Het openen van deze kansspelmarkt biedt voor alle bedrijven kansen, maar ook uitdagingen. De ondernemingen zullen investeringen moeten doen om de nieuwe activiteiten te ontwikkelen en financieren. Afhankelijk van hoe goed de Staatsloterij en Holland Casino er in slagen op deze ontwikkeling in te springen, heeft het een positief of negatief effect op de waarde van die onderneming en de afdrachten.

De Staatsloterij en Holland Casino zijn, vanuit de overweging van het kabinet dat het organiseren van kansspelen geen overheidstaak is, in de Nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid aangewezen als niet-permanente staatsdeelnemingen. Zowel het regeerakkoord Rutte-II als de beleidsvisie «Herinrichting speelcasinoregime» bevestigen het voornemen om Holland Casino (onder voorwaarden) te verkopen. Voor de Staatsloterij geldt dat het belang in de onderneming op kortere of langere termijn voor vervreemding in aanmerking kan komen, als de relevante wet- en regelgeving voldoende wordt geacht om de publieke belangen te borgen.

3.6.4.2. Verplichte afdracht

De leden van de **PvdA-fractie**, die hebben aangegeven voorstander te zijn van een afdracht aan goede doelen en die dit ook graag wettelijk verankerd willen zien, wijs ik op het voorgestelde artikel 31f Wok dat de mogelijkheid om bij ministeriële regeling afdracht aan sport en goede doelen verplicht te stellen in de vorm van een minimaal afdrachtpercentage, al verankert. Zoals gezegd, zal een meer algemene afdrachtverplichting pas daadwerkelijk worden overwogen, indien daartoe voldoende aanleiding bestaat. Die zie ik op dit moment alleen bij weddenschappen op wedstrijden in de Nederlandse draf- en rensport. Daar ga ik hieronder in paragraaf 3.6.5 nader in.

Ik wijs er op dat een meer algemene afdrachtverplichting als ongewenst neveneffect tot gevolg kan hebben dat het afficheren met afdrachten aan sport- en goede doelenorganisaties op dit punt leidt tot een scherpere concurrentie met de huidige loterijen, waardoor de totale afdracht eerder lager dan hoger zou kunnen worden. Daarnaast moeten ook de totale kosten van de toekomstige vergunninghouders goed in het oog worden gehouden, aangezien die van essentieel belang zijn voor de gewenste kanalisatie van de bestaande vraag naar een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar, legaal aanbod van kansspelen op afstand. Naast mijn verwachting dat er geen substitutie-effecten zullen optreden, zijn dit belangrijke redenen om niet reeds bij de opening van de markt voor kansspelen op afstand in Nederland een meer algemene afdrachtverplichting in te stellen, maar die afhankelijk te stellen van daadwerkelijke ontwikkelingen op de markt. Die worden gemonitord en uiteraard ook betrokken bij de evaluatie van dit wetsvoorstel.

De leden van de **PvdA-fractie** hebben verder gevraagd naar de wenselijkheid om fondsenwerving voor goede doelen of verwijzingen naar dergelijke fondsenwerving in reclame-uitingen exclusief voor te behouden aan de goede doelenloterijen. Filantropie, zo antwoord ik deze leden, is niet iets waarop de goede doelenloterijen een exclusief recht hebben. Zoals gezegd, wil ik de waardevolle bijdrage van die loterijen aan goede doelen in Nederland en andere landen bewaren en die ook stimuleren. Dit betekent echter bepaald niet dat andere ondernemingen die een deel van hun winst aan een of meerdere goede doelen zouden willen afstaan, daarvan zouden moeten worden ontmoedigd op basis van het product dat die ondernemer voortbrengt. Goede doelen zijn gebaat bij bijdragen van iedereen, ongeacht of het gaat om financiële bijdragen van ondernemers die kansspelen op afstand organiseren, ICT-systemen ontwikkelen of bijdragen in natura ter beschikking stellen. In het belang van de goede doelen zie ik dan ook geen reden om dergelijke vrijwillige bijdragen, voor zover die afkomstig zouden zijn van kansspelaanbieders, te beperken tot bijdragen van alleen aanbieders van de huidige goede doelenloterijen. Een ieder mag nu eenmaal aan een ander schenken en dat ook laten zien.

Bij een verbod op bepaalde uitlatingen bij werving- en reclame zoals het aankondigen dat bepaalde gelden naar enig goed doel zullen gaan, waarnaar de leden van de **PvdA-fractie** informeren, moet er ook rekening mee worden gehouden dat de toekomstige vergunninghouders in het belang van de gewenste kanalisatie van de bestaande vraag naar een gereguleerd aanbod zullen moeten kunnen concurreren met de resterende aanbieders, die zonder vergunning kansspelen op afstand aanbieden en die zich naar verwachting weinig gelegen zullen laten liggen aan een dergelijk verbod.

Bovendien moet zo'n verbod worden aangemerkt als een beperking van het vrije dienstenverkeer en als zodanig gerechtvaardigd kunnen worden. Het doel van de voorgestelde regulering is de kanalisatie van de bestaande vraag naar een gereguleerd, verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod. Daarbij hoort een zekere ruimte voor werving en reclame om de vraag naar kansspelen op afstand naar het legale en gereguleerde aanbod te leiden. Het doel van de voorgestelde regulering is niet het veiligstellen van de financiering van goede doelen – hetgeen volgens de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie ook geen rechtvaardiging kan vormen voor beperking van het vrije dienstenverkeer – en ook niet het beschermen van de belangen van huidige ondernemingen die goede doelen loterijen aanbieden tegen concurrentie van andere ondernemingen. Beperkingen aan reclame- en wervingsactiviteiten moeten worden geplaatst in het kader van de beoogde kanalisering, die een gecontroleerde expansie van het legale aanbod impliceert en

passende werving om dat te bereiken. Een verbod om bij wervings- en reclameactiviteiten melding te maken van eventuele afdrachten aan goede doelen, dient dat doel niet en kan dus ook niet worden gerechtvaardigd vanuit dwingende doelstellingen van algemeen belang.

Dit neemt niet weg dat, voor zover de toekomstige vergunninghouders gelden willen doneren aan goede doelen of sport en daaraan ook met het oog op werving van spelers ruchtbaarheid aan willen geven, zij in ieder geval bij die werving duidelijk moeten aangeven hoeveel zij afdragen en aan welke goede doelen. De consument met oog voor afdrachten aan sport of goede doelen kan dan een weloverwogen keuze maken. Gelet op de kosten die de toekomstige vergunninghouders al zullen moeten maken om aan de Nederlandse voorwaarden te voldoen, en het feit dat zij moeten concurreren met illegale aanbieders, is het niet realistisch om te verwachten dat deze zich kunnen profileren met een afdrachtpercentage dat ook maar enigszins in de buurt komt van het minimumafdrachtpercentage waaraan de goede doelen loterijen gehouden zijn.

Aangezien ik, zoals gezegd, geen substitutie-effecten verwacht is, niet reeds op voorhand besloten tot een algemene afdrachtsverplichting ten behoeve van sport en andere goede doelen door de toekomstige vergunninghouders, zo antwoord ik de leden van de **CDA-fractie**. Dat zal pas worden overwogen indien toekomstige ontwikkelingen in de praktijk na invoering van de wet kansspelen op afstand daartoe aanleiding geven. Afhankelijk van de aard en omvang daarvan zal alsdan worden bezien welk afdrachtpercentage zal worden gehanteerd en of daarbij wordt gedifferentieerd tussen aanbieders van online sportweddenschappen en online casinospelen.

De leden van de **D66-fractie**, die verwachten dat de toekomstige vergunninghouders met een afdrachtsverplichting in concurrentie zullen komen met goede doelen loterijen, antwoord ik dat de regering, indien die toekomstige ontwikkelingen aanleiding vormen om een meer algemene afdrachtsverplichting te overwegen, de Tweede Kamer vooraf uitgebreid zal informeren over een voornemen daartoe, waarbij alsdan zal worden ingegaan op de aan dat voorstel ten grondslag liggende ontwikkelingen, de voorgestelde regeling en de gevolgen daarvan voor de kanalisatie van kansspelen op afstand en de afdrachten aan goede doelen, zodat die kunnen worden betrokken bij een bredere discussie over goede doelen loterijen en het kansspelbeleid als geheel. De basis voor een verplichte afdracht is al in het voorliggende wetsvoorstel opgenomen om snelle invoering mogelijk te maken indien dat op korte termijn geïndiceerd is.

Overigens wijs ik deze leden er op dat van concurrentie met de goede doelen loterijen op het spelaanbod geen sprake zal kunnen zijn, aangezien het aanbod van de toekomstige vergunninghouders slechts casinospelen en sportweddenschappen omvat en op grond van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand geen online loterijprodukten zullen mogen worden aangeboden. Ook wijs ik er op dat de deelnemer aan landgebonden kansspelen in het algemeen een ander type speler is dan de deelnemer aan kansspelen op afstand.

3.6.5. Draf- en rensport

De leden van de **CDA-fractie** hebben onder verwijzing naar het advies van Sportech Racing gevraagd naar een reactie op de zorgen die in die draf- en rensport leven ten aanzien van onderhavig wetsvoorstel, het huidige systeem van wedvergunningen en de toevlucht tot het illegale circuit. Ik deel de zorgen van de sector over de toevlucht tot het illegale circuit. Doel van de regulering van kansspelen op afstand is daarom ook

om de bestaande vraag te geleiden naar aanbod van vergunninghouders en het illegale aanbod te bestrijden.

Ik heb begrip voor de zorgen van de sector over het openstellen van de markt voor online aanbieders. De historie van de paardenkoersen gaat namelijk hand in hand met de historie van de weddenschappen op deze koersen. Deze twee sectoren hebben een unieke onderlinge afhankelijkheid, die ook in Nederland al meer dan een eeuw oud is. De organisatie van de wedstrijden wordt nog steeds bekostigd uit de inleg op de weddenschappen. De sector is daarmee voor een belangrijk deel afhankelijk van afdrachten. Omgekeerd kunnen de weddenschappen niet worden georganiseerd zonder dat er wedstrijden plaatsvinden. Deze wederzijdse afhankelijkheid, die uniek is voor deze sport, wordt erkend in veel jurisdicties waarin het wedden op paardenkoersen is gereguleerd.

Ik ben dan ook voornemens om voor aanbieders van weddenschappen op wedstrijden georganiseerd door de Nederlandse draf- en rensport wel een verplichte afdracht op te nemen. Hoe dit vorm zal worden gegeven wordt momenteel in overleg met de betrokken stakeholders nader uitgewerkt. Vanaf 2017 zal ook de landgebonden totalisatorvergunning transparant gegund worden. Ook de wijze waarop dit plaats zal vinden, zal zorgvuldig worden besproken met de sector.

De aan het woord zijnde leden hebben voorts gevraagd of het juist is dat de kansspelautoriteit momenteel geen prioriteit geeft aan de handhaving ten aanzien van (illegale) aanbieders binnen de draf- en rensport. Gezien het grote aanbod van kansspelen op internet, zo antwoord ik hen, is de kansspelautoriteit genoodzaakt prioriteiten te stellen bij haar handhavingsactiviteiten. Daartoe heeft zij prioriteringscriteria opgesteld, waarbij het uitgangspunt is dat de handhavingsactiviteiten in eerste instantie worden gericht op aanbieders die zich onmiskenbaar op de Nederlandse markt richten. De aandacht van de kansspelautoriteit richt zich nu dan ook primair op aanbieders die aan één of meer van de prioriteringscriteria voldoen, dus aanbieders die reclame maken via radio, televisie of in geprinte media gericht op de Nederlandse markt, aanbieders die kansspelwebsites met de extensie.nl exploiteren en aanbieders met kansspelwebsites die in het Nederlands zijn te raadplegen. Zij maakt daarbij geen onderscheid naar het soort kansspel – casinospelen of sportweddenschappen – dat illegaal wordt aangeboden. Het enkele feit dat bepaalde aanbieders niet aan de prioriteringscriteria voldoen, betekent uiteraard niet dat deze hierdoor zijn gevrijwaard van handhavend optreden van de kansspelautoriteit.

4. Maatregelen op grond van het wetsvoorstel kansspelen op afstand

4.1. Reikwijdte kansspelen op afstand

4.1.1. Techniek-flexibiliteit

Een zo hoog mogelijke kanalisatie vereist een passend en attractief aanbod van legale kansspelen. Zoals de leden van de **VVD-fractie** terecht opmerken, is het voor het creëren van een optimaal spelaanbod en spelplezier van de speler van groot belang, dat de regelgeving zoveel mogelijk technologie-neutraal is en blijft. Het is noodzakelijk om snel in technische ontwikkelingen mee te kunnen gaan, zodat een vergunninghouder een aantrekkelijk aanbod kan blijven leveren. Indien dit niet mogelijk blijkt, is het risico inderdaad groot dat de consument zijn heil gaat zoeken in het illegale kansspelaanbod.

Dit betekent dat er voldoende variatie in het spelaanbod moet zijn en dat de toekomstige vergunninghouder met zijn het spelaanbod ook adequaat moet kunnen inspelen op ontwikkelingen. Bij de ontwikkeling, bijvoorbeeld, van een nieuwe spelsoort die zeer populair blijkt te zijn, moet het vergunde kansspelaanbod daarop snel kunnen worden aangepast. Indien het toegestane spelaanbod te rigide wordt geregeld, zullen de vergunninghouders in de snel veranderende kansspelmarkt ten opzichte van illegale aanbieders al snel op achterstand komen staan, waardoor het risico ontstaat dat spelers zullen kiezen voor het aantrekkelijker spelaanbod van aanbieders zonder vergunning.

Daarnaast is het voor de concurrentiepositie van de toekomstige vergunninghouders ten opzichte van die illegale aanbieders van belang dat de technologische ontwikkelingen – onder meer op het gebied van de elektronische communicatiemiddelen, de identificatie en verificatie van spelers en de betalingen tussen spelers en vergunninghouders – de ontwikkelingen kunnen blijven volgen en ook blijvend kunnen aansluiten bij de veranderende behoeften van de spelers.

Ook voor de verslavingspreventie is het van belang dat nieuwe wetenschappelijke inzichten bij de implementatie daarvan niet stuiten op verouderde voorschriften, bijvoorbeeld met betrekking tot het vaststellen van problematisch speelgedrag. Onderzoek kan hier in de toekomst meer duidelijkheid over geven. De wetenschappelijke inzichten zijn volop in beweging. Het is dan van belang dat nieuwe inzichten snel kunnen worden geïntegreerd in de eisen die aan het verslavingspreventiebeleid van de vergunninghouder worden gesteld.

De leden van de **VVD-fractie**, die hebben gevraagd hoe rekening wordt gehouden met marktveranderingen en technologische innovaties, wijs ik op de techniek-neutrale definitie van kansspelen op afstand, waarmee op formeel-wettelijk niveau niet wordt verankerd welke elektronische communicatiemiddelen wel en welke niet gebruikt mogen worden. Hierdoor wordt het mogelijk om adequaat in te spelen op komende technologische ontwikkelingen. Wel kunnen in de lagere regelgeving nadere eisen aan het gebruik van die elektronische communicatiemiddelen worden gesteld om het kansspelaanbod beheerst, verantwoord en controleerbaar te houden. Zo zal in de lagere regelgeving onder meer uitvoering worden gegeven aan de motie-Segers.

Daarnaast wijs ik de aan het woord zijnde leden op het niveau van de voorgestelde regulering. Met het oog op de snelle ontwikkelingen op de kansspelmarkt, de technologische ontwikkelingen en de ontwikkeling van de wetenschap op het gebied van verslavingspreventie, zijn de reikwijdte en de structurele elementen van de voorgestelde regulering in het wetsvoorstel opgenomen en wordt de nadere uitwerking waar nodig bij of krachtens algemene maatregel van bestuur geregeld. Bij die uitwerking worden de verschillende onderdelen telkens beoordeeld op hun toekomstbestendigheid, om te voorkomen dat zij snelle innovatie door de vergunninghouder en de aantrekkelijkheid van diens legale aanbod in de weg staan.

De aan het woord zijnde leden herleiden de noodzaak van techniekneutrale regelgeving terecht tot de beoogde kanalisatie van de daadwerkelijke vraag naar kansspelen op afstand, zoals die nu bestaat en zich in de toekomst zal ontwikkelen. De voorgestelde techniek-neutraliteit is niet bedoeld om de diverse vormen van kansspelen te faciliteren waarnaar nog geen vraag bestaat en om zo een aanvullende vraag te creëren, maar om de daadwerkelijk bestaande vraag in goede banen te leiden.

Motie Segers, televisie en andere telecomunicatiemiddelen

De leden van de **PvdA-fractie** hebben aangegeven er aan te hechten dat wordt voorkomen dat op open televisiezenders kansspelen worden aangeboden. In dit verband hebben zij aangegeven te hechten aan een onvoorwaardelijke uitvoering van de motie-Segers,[47] waarin de regering is verzocht om te blijven voorkomen dat een open tv-zender gokprogramma's kan uitzenden. Zij hebben gevraagd om een ondubbelzinnige uitsluiting van televisiezenders als gokaanbieders. Deze leden antwoord ik dat ik het met hen eens ben dat het onwenselijk zou zijn, indien gokkanalen ontstaan in het open televisie netwerk. Een volledig verbod acht ik echter niet voorshands nodig of wenselijk. Vanuit het perspectief van techniek-onafhankelijke regulering van kansspelen op afstand is televisie niet meer dan slechts een ander kanaal voor het aanbieden van kansspelen op afstand. Het vormt daarom geen additioneel aanbod ten opzichte van kansspelen via het internet. De markt zou bij kansspelen via televisie naar verwachting ook niet groter worden. De kansspelen worden in dat geval alleen anders aangeboden: niet alleen via een internet apparaat, maar op televisie in combinatie met een interactief apparaat. In alle gevallen, ongeacht het gebruikte telecommunicatiemiddel, gelden dezelfde vereisten ten aanzien van bijvoorbeeld de identificatie van de spelers en de maatregelen ter bescherming van die spelers.
Daarnaast verandert de maatschappij en convergeert het media gebruik. Vastgesteld kan worden dat televisie nog steeds een belangrijke plaats inneemt in het media-gebruik, maar dat het aandeel van de traditionele televisie afneemt. Dit blijkt onder meer uit onderzoek van Stichting KijkOnderzoek.
In veel van de ons omringende landen, zoals België, Denemarken, Spanje en het Verenigd Koninkrijk is aanbod van kansspelen via televisie toegestaan. Spanje en het Verenigd Koninkrijk hanteren hiervoor tijdblokken en staan alleen uitzendingen in de late avond en nacht toe. België en Denemarken kennen dergelijke specifieke restricties niet. In deze landen blijkt dat kansspelen nauwelijks via de televisie worden aangeboden, aangezien daar slechts beperkte vraag naar is. Dit heeft in bijvoorbeeld België en Spanje tot gevolg gehad, dat aanbod veelal plaatsvindt in dat deel van de uitzendtijd waar de kijkdichtheid zeer laag is (na 23.00 uur). Hieruit blijkt dat de markt zich, voor wat betreft dit aspect, zelf reguleert. Ik zie daarom vooralsnog geen reden voor een totaalverbod van kansspelen op afstand via open televisiekanalen.
Zekerheidshalve, vanwege het bereik dat dit medium nog steeds heeft, acht ik een zekere beperking evenwel op zijn plaats om te voorkomen dat minderjarigen worden blootgesteld aan kansspelaanbod via televisie. Ik ben daarom voornemens om kansspelen via open televisie kanaal alleen toe te staan tussen 23.00 en 06.00 uur.
Met het vorenstaande zijn ook de vragen van de leden van de **CDA-fractie** naar de reden van het niet uitvoeren van deze motie beantwoord. Om een goed beeld te krijgen hoe de mediamarkt werkt is gesproken met diverse partijen, waaronder SBS Broadcasting B.V., zo antwoord ik deze leden voorts.

De leden van de **CDA-fractie**, die voorts hebben gevraagd om een nadere reactie op het feit dat het medium televisie niet lijkt te voldoen aan de gestelde eisen met betrekking tot de informatieverstrekking, antwoord ik dat een aanbieder die in aanmerking wil komen voor een vergunning, moet voldoen aan alle strikte voorwaarden ten aanzien van het voorkomen van kansspelverslaving en alle voorwaarden in het belang van de consumentenbescherming, waaronder identificatie en verificatie van de speler, het laten invullen van het spelersprofiel en het registreren en

[47] Kamerstukken II 2013/14, 33 750 VI, nr. 72.

analyseren van het speelgedrag. Het is niet waarschijnlijk dat het medium televisie zich op zichzelf leent voor het aanbieden van kansspelen op afstand overeenkomstig die strikte eisen.

De verwachting is dat het medium televisie slechts door een kansspelaanbieder zal kunnen worden ingezet, indien een koppeling kan worden gemaakt met een interactief medium, bijvoorbeeld een tablet of smartphone met internetverbinding. Zoals iedere andere aanbieder van kansspelen op afstand moet de aanbieder, ongeacht de vraag van welk medium hij gebruik maakt, voldoen aan alle strikte eisen. Een aanvullende beperking bij het gebruik van televisie als medium is dan nog wel dat kansspelen via een open televisie kanaal alleen zullen worden toegestaan tussen 23.00 en 06.00 uur.

De leden van de **ChristenUnie-fractie**, die onder verwijzing naar de motie-Segers c.s. hebben gevraagd waarom het voorliggende wetsvoorstel niet duidelijker uiting geeft aan de wens van de Kamer om geen aanbod van gokprogramma's via televisiezenders toe te staan, antwoord ik dat het met het oog op de snelle technologische veranderingen, onder andere op het gebied van de media, effectiever is om strikte eisen vast te stellen waaraan aanbieders van kansspelen op afstand aan moeten voldoen, en waarmee beter kan worden voorkomen dat minderjarigen aan kansspelprogramma's worden blootgesteld, dan om slechts een bepaald medium te verbieden. Zoals ik hiervoor reeds in antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie heb aangegeven, neem ik wens van de Kamer serieus, en acht ik zekerheidshalve, vanwege het bereik dat dit medium nog steeds heeft, een mate van beperking op zijn plaats om te voorkomen dat minderjarigen worden blootgesteld aan kansspelaanbod via televisie. Ik ben daarom voornemens om kansspelen via open televisie kanaal alleen toe te staan tussen 23.00 en 06.00 uur.

De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd naar een overzicht van de diverse bestaande soorten telecommunicatiemiddelen en de verschillende risico's die hieraan verbonden zijn. De leden van de **ChristenUnie-fractie** hebben daarnaast gevraagd op welke manier inzichtelijk zal worden gemaakt welke risico's een speler bij gebruik van de verschillende communicatiemiddelen heeft en waarom dit niet reeds bij het voorliggende wetsvoorstel is betrokken.
De verscheidenheid aan (elektronische) middelen om op afstand te kunnen communiceren, zo antwoord ik hen, is groot en voortdurend aan snelle verandering onderhevig. Het is daarom niet wenselijk en ook niet effectief om voor ieder afzonderlijk telecommunicatiemiddel aparte regels te stellen en die te ook zo te onderhouden dat adequaat kan worden gereageerd op ontwikkelingen in de praktijk.

De vraag of een bepaald telecommunicatiemiddel al dan niet geschikt is voor het aanbieden van kansspelen op afstand, wordt bepaald door de wijze waarop die kansspelen worden georganiseerd en door de wijze waarop de daaraan verbonden risico's worden gemitigeerd. Het uitgangspunt is en blijft dat met het aanbieden van het kansspel in ieder geval wordt voldaan aan de strikte eisen op grond van het voorliggende wetsvoorstel en de lagere regelgeving en daarmee dat in hoge mate waarborgen worden getroffen ter bescherming van de consument, het voorkomen van kansspelverslaving en het tegengaan van fraude en overige criminaliteit. Ik antwoord deze leden dat derhalve niet leidend is of de kansspelen op afstand met behulp van internet of met behulp van een ander telecommunicatiemiddel worden aangeboden.

4.1.2. Internationaal spelersbestand

De leden van de **SP-fractie** hebben verschillende vragen gesteld over de werking van het internationale spelersbestand. De toekomstige vergunninghouders, zo antwoord ik hen, zullen alleen spelers die bij hen als speler zijn ingeschreven, mogen laten deelnemen aan de door hem in Nederland aangeboden kansspelen. Voor de kanalisatie is het bij bepaalde spelsoorten echter van groot belang dat de groep (*pool*) spelers groot genoeg is. Het gaat hierbij om spelen waarbij spelers tegen elkaar spelen, zoals poker en middels *betting exchange* aangeboden sportweddenschappen. Spelers moeten voldoende andere spelers kunnen vinden waartegen zij kunnen spelen. Dit wordt uitgedrukt intermen van het geld dat ingezet wordt, de zogenaamde *liquidity pool*. Bij poker is het voor de kanalisatie bovendien belangrijk, dat verschillende niveaus van spelers goed vertegenwoordigd zijn in de *liquidity pool*. Beginners, gevorderden en professionals moeten voldoende tegenspelers kunnen vinden op ieder tijdstip van de dag. Indien een gevorderde speler bijvoorbeeld om twaalf uur 's nachts wil pokeren, is het wenselijk dat er voldoende spelers zijn bij wie hij direct aan «de tafel» kan deelnemen. Indien dat niet het geval is, of indien de speler lang moet wachten, zal de drempel om het illegale aanbod op te zoeken, laag zijn. Daar kan hij immers direct deelnemen. De Nederlandse markt wordt te klein geacht om te eisen dat spelers alleen tegen spelers bij andere Nederlandse vergunninghouders mogen spelen. Eenzelfde conclusie heeft men ook in het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en België getrokken waar pokerliquiditeit met andere landen («international liquidity») ook is toegestaan.

Daarom wordt toegestaan dat spelers die bij een Nederlandse vergunninghouder zijn ingeschreven, bij dergelijke spelsoorten ook kunnen spelen tegen spelers die zijn ingeschreven bij een kansspelaanbieder met een vergunning in een ander land. De Nederlandse vergunninghouder die bij de door hem aangebodenen kansspelen gebruik maakt van een internationaal netwerk van spelers, blijft onverminderd gehouden aan de eisen die op grond van het voorliggend wetsvoorstel worden gesteld. Dit betekent onder meer dat die vergunninghouder zorg draagt voor deugdelijke inschrijving en verificatie voor zijn Nederlandse speler, dat hij de spelregels in het Nederlands beschikbaar stelt en zijn zorgplicht onverkort naleeft. Hij blijft verantwoordelijk voor het monitoren van het speelgedrag van de speler die bij hem is ingeschreven op risicovol speelgedrag en op ongebruikelijke transacties. Hij moet bijhouden wat spelers via zijn «portal» inzetten en op de spelersrekening uitgekeerd krijgen.

De vergunninghouder moet het verloop van het desbetreffende kansspel uiteraard blijven volgen met het oog op ongebruikelijke patronen. Zo zal de vergunninghouder bijvoorbeeld het internationale pokertoernooi, waaraan de bij hem ingeschreven speler deelneemt, moeten volgen. In de bestaande internationale praktijk beschikken kansspelaanbieders al over daartoe bestemde detectiesystemen waarmee zij ongebruikelijke patronen kunnen opsporen. Vergunninghouders zullen immers geen (reputatie-) schade willen leiden als gevolg van vals spel door een speler uit een ander land.

4.1.3. Spelsoorten

4.1.3.1. Algemeen

De leden van de **VVD-fractie** hebben met het oog op de duurzame aansluiting van het kansspelbeleid op toekomstige ontwikkelingen gevraagd of niet kan worden volstaan met slechts een kader van

minimum (veiligheids)eisen aan het spel. Ik antwoord hen dat het uitgangspunt bij de nadere uitwerking van de kansspelen die op afstand mogen worden aangeboden – en van de wijze waarop en voorwaarden waaronder die zullen mogen aangeboden – inderdaad is het formuleren van generieke, algemeen geldende eisen waaraan het vergunde kansspelaanbod moet voldoen in het belang van het voorkomen van kansspelverslaving, van de bestrijding van fraude en overige criminaliteit, en in het belang van de consumentenbescherming.

De doelstellingen van het kansspelbeleid kunnen echter niet voldoende worden gewaarborgd met alleen dergelijke algemeen geldende minimumeisen voor het gehele kansspelaanbod. Daarvoor zijn de te vergunnen kansspelen – casinospelen waarbij de speler tegen een andere speler of tegen de vergunninghouder speelt, en sportweddenschappen – te divers van aard. Zij kennen ieder hun eigen risico's die gemitigeerd moeten worden. Daarom worden ook per categorie kansspelen meer specifieke regels gesteld waaraan die spelen en de wijze waarop die worden georganiseerd, moeten voldoen.

Omdat ook dat niet in alle gevallen voldoende waarborgen biedt, zullen bepaalde kansspelen en wijzen waarop kansspelen mogen worden georganiseerd, met «zwarte lijsten» van het vergunde kansspelaanbod worden uitgesloten. Concrete voorbeelden van kansspelaanbod dat met plaatsing op een zwarte lijst zal worden uitgesloten zijn onder meer weddenschappen op jeugdwedstrijden en weddenschappen op wedstrijden, anders dan in het kader van de draf- en rensport, die worden georganiseerd door sportorganisaties die niet door NOC*NSF zijn erkend en die op voorhand een onaanvaardbaar hoog risico op matchfixing met zich meebrengen. Ook *spread-betting* wordt niet toegestaan, aangezien daarbij niet van te voren vast staat welk bedrag een speler kan verliezen, hetgeen een op voorhand onaanvaardbaar hoog financieel risico voor de speler meebrengt.

Met de aan het woord zijnde leden deel ik de mening dat het hanteren van zwarte lijsten met kansspelen die uitdrukkelijk verboden zijn, een positiever effect heeft op de gewenste kanalisatiegraad dan het hanteren van witte lijsten met kansspelaanbod dat bij uitsluiting van alle andere aanbod wel zal zijn toegestaan. Zoals gezegd, zal de lagere regelgeving in ieder geval naast meer algemene regels ook een zwarte lijst bevatten met kansspelen en methoden die op voorhand een onaanvaardbaar hoog risico met zich meebrengen.

In het algemeen brengt een witte lijst, zeker indien daarin tot in detail is geregeld welke kansspelen bij uitsluiting van anderen zijn toegestaan, een groot risico met zich mee voor adequate aanpassing van het spelaanbod aan de ontwikkelingen op de kansspelmarkt en daarmee voor de gewenste kanalisatie. Bij de nadere uitwerking van het vergunde kansspelaanbod in de lagere regelgeving zie ik op dit moment geen noodzaak om voor enig te vergunnen spelsoort een witte lijst aan te leggen. Omdat het aanleggen van een witte lijst bij gebleken problemen wel een nuttig instrument zou kunnen zijn om bij onvoorziene ontwikkelingen de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van kansspelen op afstand te kunnen blijven waarborgen, wil ik die mogelijkheid echter ook niet op voorhand volledig uitsluiten.

Ook de leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd naar de uitwerking in de lagere regelgeving van het kansspelaanbod dat de toekomstige vergunninghouders mogen verzorgen.
In het Besluit kansspelen op afstand, zo antwoord ik deze leden, zal op grond van het voorgestelde artikel 31a, vierde lid, Wok worden geregeld

dat de vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand slechts kan worden verleend voor casinospelen (waarbij de spelers tegen de vergunninghouder of tegen elkaar spelen) en voor weddenschappen op gebeurtenissen tijdens een sportwedstrijd of op de uitslag van een sportwedstrijden, waaronder begrepen wedstrijden in het kader van de draf- en rensport. De vergunning kan slechts worden verleend voor zover die kansspelen naar het oordeel van de raad van bestuur van de kansspelautoriteit op verantwoorde, betrouwbare en controleerbare wijze zullen worden georganiseerd. Verder wordt geregeld dat die vergunning niet wordt verleend voor het op afstand organiseren van loterijen. In de lagere regelgeving worden ook vereisten gesteld aan de vergunde kansspelen en de wijze waarop die worden georganiseerd. Daarbij worden, zoals gezegd, in ieder geval kansspelen aangewezen die niet mogen worden georganiseerd op grond van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand. Ook worden bepaalde methoden aangewezen waarop die kansspelen niet mogen worden georganiseerd.

De regulering van kansspelen op afstand heeft tot doel het bieden van een passend en attractief aanbod van kansspelen op afstand waarmee bestaande en toekomstige substantiële vraag naar die kansspelen kan worden toegeleid naar een veilig en gereguleerd aanbod. Doelstelling van de regeling is niet om met uitbreiding van de mogelijkheden ook extra vraag naar kansspelen te creëren. De vraag naar kansspelen op afstand die gekanaliseerd moet worden, is momenteel naar casinospelen (onder meer poker en speelautomatenspelen) en sportweddenschappen. Die vraag is echter aan snelle verandering onderhevig. Daarom wordt het vergunde spelaanbod in de lagere regelgeving nader uitgewerkt, zodat adequaat kan worden ingespeeld op ontwikkelingen in de markt. Het is niet te voorspellen welke kansspelen in de toekomst ontwikkeld zullen worden en naar welke daarvan in de toekomst een substantiële vraag zal ontstaan. Flexibititeit in de wijze van reguleren van het spelaanbod is daarom van belang. De vergunninghouders moeten het aanbod adequaat aan de veranderende vraag van de speler in Nederland kunnen aanpassen.

Het kansspelassortiment dat op afstand wordt georganiseerd is zeer groot, divers van aard en voortdurend aan snelle verandering onderhevig. Het is niet mogelijk om voor ieder afzonderlijk spel aparte regels te stellen en die te ook zo te onderhouden, dat zonder onaanvaardbaar hoge lasten voor de overheid en de vergunninghouders adequaat kan worden gereageerd op ontwikkelingen in de praktijk. Het zou dan ook een vrij onmogelijke – en als momentopname ook weinig zinvolle – opgave zijn om ieder casinospel en iedere sportweddenschap tot op detail te analyseren op de daaraan verbonden risico's. Een overzicht van alle thans bestaande kansspelen die onder de werking van onderhavig wetsvoorstel kunnen vallen met een analyse van de bijbehorende verslavingsrisico's per spel, waarom de leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd, is daarom niet voorhanden. De beoordeling van de risico's geschiedt op een meer geaggregeerd niveau van spelsoorten (casinospelen waarbij de speler hetzij tegen de vergunninghouder hetzij tegen een andere speler speelt, en sportweddenschappen) waarbij rekening wordt gehouden met verschillende varianten en de verschillende wijzen waarop die in de praktijk kunnen worden georganiseerd.

Uitgangspunt bij de uitwerking in de lagere regelgeving is een betrekkelijk open normstelling met algemene regels waaraan de vergunde kansspelen en de wijze waarop die mogen worden aangeboden moeten voldoen. Dit uitgangspunt sluit aan bij de wijze waarop de fysieke speelautomatenspelen – die in de praktijk ook zeer divers zijn – nu zijn gereguleerd. Met de nodige technische en operationele vereisten aan de vergund

kansspelen op afstand worden beperkingen gesteld om bijvoorbeeld kansspelverslaving en fraude tegen te gaan. Hierbij wordt aangesloten bij de *best practices* in de bestaande internationale praktijk en in de regulering van andere lidstaten.

Aan de spelsoorten worden technisch en operationele vereisten gesteld met betrekking onder meer het speltempo, de wijze waarop een spel wordt gestart, de toevalsbepaling, de noodzakelijk te verstrekken spelersinformatie, de spelregels, uitkeringspercentages, jackpots, de productontwerpen, de procedures bij technische storingen, de quoteringswijze en de transparantie van de wijze waarop spelers (bij kansspelen waarbij zij tegen elkaar spelen) door de vergunninghouder aan elkaar worden gekoppeld.

Ook worden, zoals gezegd, bepaalde kansspelen en bepaalde wijzen waarop die kunnen worden aangeboden, uitgesloten. Dit geldt onder meer ten aanzien van sportweddenschappen op jeugdwedstrijden en weddenschappen die middels *spread betting* worden aangeboden.

Voorliggend wetsvoorstel is bedoeld voor het onder strikte voorwaarden en met zware waarborgen omkleed op afstand kunnen organiseren van de meer risicovolle casinospelen en sportweddenschappen, waarnaar een substantiële vraag bestaat die kanalisatie behoeft. Het is niet bedoeld voor het organiseren van loterijen, die ook via het internet kunnen worden aangeboden. Het voorgestelde artikel 31, tweede lid, van de Wok regelt al dat de in Nederland op grond van de Wok vergunde loterijen niet worden beheerst door titel Vb (kansspelen op afstand). In de Regeling kansspelen op afstand kunnen zonodig regels worden gesteld om de loterijproducten nader te onderscheiden van andere kansspelen, die wel op grond van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand mogen worden aangeboden.
Het kabinet ziet bij het gebruik van heldere en streng selecterende vergunningvoorwaarden geen aanleiding om nieuwe initiatieven op het gebied van landelijke goede doelen loterijen (als bedoeld in artikel 3 Wok) te blokkeren. Het kabinet kiest er daarom voor om vanaf 1 januari 2017 aan deze initiatieven ruimte te bieden.

4.1.3.2. Poker

De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd of naar aanleiding van het eindrapport van de Adviescommissie Kansspelen via internet is overwogen om van alle kansspelen op afstand alleen poker te reguleren. De toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, zo antwoord ik hen, heeft in zijn brief van 19 maart 2011[48] al aangegeven twijfels over dat advies te hebben, voor zover dit ziet op het uitsluitend reguleren van online poker, omdat uit het door Regioplan Beleidsonderzoek uitgevoerde onderzoek naar de aard en omvang van illegale kansspelen[49] blijkt dat een substantieel deel van de bestaande en te kanaliseren vraag naar kansspelen op afstand ook andere casinospelen en sportweddenschappen omvat en dat daarom niet alleen online poker maar ook andere spelvormen moeten worden gereguleerd. Zoals in de toelichting bij voorliggend wetsvoorstel is aangegeven, is poker inmiddels minder populair geworden en zijn op dit moment sportweddenschappen populairder.[50] Beperking van het te reguleren aanbod van kansspelen op afstand tot alleen poker zal daarom niet leiden tot de gewenste kanalisatie.

[48] Kamerstukken II 2010/11, 24 557, nr. 124, p. 4.
[49] Kamerstukken II 2009/10, 24 557, nr. 103.
[50] Kamerstukken II 2013/14, 33 996, nr. 3, p. 16–17.

De ontwikkelingen in de sector gaan snel. Ervaringen in andere lidstaten waar kansspelen op afstand reeds zijn gereguleerd, laten zien dat er een verschuiving plaats vindt. Waar er voorheen vooral vraag was naar online poker, neemt nu de vraag naar online sportweddenschappen toe. Daarom worden in principe alle casinospelen en sportweddenschappen toegestaan. In de lagere regelgeving worden wel nadere eisen gesteld waaraan de aangeboden spelsoorten moeten voldoen. Door deze eisen in lagere regelgeving op te nemen, blijft het stelsel voldoende flexibel om ook in de toekomst in te kunnen spelen op de actuele vraag van de spelers in Nederland. Hierdoor hoeven die spelers niet hun toevlucht tot het illegale aanbod te nemen.

De leden van de **CDA-fractie** hebben ook gevraagd uit welke cijfers blijkt dat poker minder populair is geworden en dat sportweddenschappen op dit moment zeer populair zijn. Hoewel poker, zo antwoord ik hen, nog steeds een populair spel is, blijkt uit Europese analyses van het bureau H2Gambling Capital blijkt dat de Europese online pokermarkt sinds 2011 met 10% is gekrompen.[51] Dezelfde cijfers laten zien dat de omvang van de markt voor online poker in Nederland weliswaar stabiel is, maar dat de populariteit relatief gezien afneemt, aangezien de geschatte bruto spelomzet van de gehele Nederlandse online markt sinds 2011 is gegroeid. Volgens dezelfde bron is in Nederland de markt voor online weddenschappen tussen 2011 en 2013 gegroeid met zo'n 45%.

4.1.3.3. Sportweddenschappen

De vraag van de leden van de **CDA-fractie** of het vergunde aanbod aan weddenschappen beperkt wordt tot sportweddenschappen, beantwoord ik bevestigend.
Daarnaast hebben deze leden een aantal vragen gesteld over sportweddenschappen. Zo hebben zij gevraagd naar de maatregelen die de kansspelautoriteit zal treffen, in het geval een vergunninghouder de quotering van *fixed odds* sportweddenschappen aanpast tijdens de wedstrijd. De aan het woord zijnde leden hebben ook gevraagd naar een overzicht van alle landen waar *fixed odds* sportweddenschappen zijn toegestaan en van de verschillen in de manier waarop dit in deze landen is vormgegeven.

Een speler, zo antwoord ik hen, moet op het moment waarop hij eenweddenschap afsluit, altijd weten tegen welke quotering hij die weddenschap afsluit. Het kenmerk van *fixed odd* weddenschappen is, dat de quoteringen voorafgaand aan de weddenschap vast liggen en niet meer wijzigen. Ook kan gedurende de wedstrijd niet meer worden ingezet. Aangezien *fixed odd* weddenschappen geen bijzondere risico's met zich meebrengen zijn deze weddenschappen in alle door *Gambling Compliance* onderzochte lidstaten (België, Denemarken, Frankrijk, Italië en Engeland) toegestaan. Ook het landgebonden totospel werkt met *fixed odds*. In deze landen moeten de quoteringen voor deze weddenschappen vooraf worden vastgesteld en mogen deze niet worden gewijzigd.

Indien de vergunninghouder na afloop een ander bedrag uitkeert dan op grond van de *odds* waarop de speler de weddenschap heeft afgesloten, houdt de aanbieder zich niet aan de vergunningvoorwaarden. Het niet (volledig) uitkeren van spelerswinsten is een zeer ernstige overtreding. Indien de kansspelautoriteit dit constateert, kan zij de haar ter beschikking staande handhavingsinstrumenten inzetten. Afhankelijk van de ernst van de geconstateerde tekortkoming – bijvoorbeeld, keert de vergunninghouder speelwinsten op grote schaal niet uit of is er sprake van een

[51] H2 global data set 29-1-2015.

incident – kan zij de vergunninghouder onder meer waarschuwen of een bestuurlijke boete opleggen. Ook kan de kansspelautoriteit de vergunninghouder een bindende aanwijzing geven om de tekortkoming weg te nemen. Bij zeer ernstige tekortkomingen kan de vergunning worden ingetrokken.

Naast genoemde *fixed odds* kansspelen bestaan er weddenschappen waarbij gedurende de wedstrijd nog wel ingezet kan worden en waarbij de quoteringen bij later afgesloten weddenschappen, afhankelijk van het verloop van de wedstrijd kunnen worden aangepast. Het gaat hierbij om het zogenoemde *live betting*. Het toestaan van *live betting* is van groot belang voor de kanalisatie. In de andere lidstaten die *Gambling Compliance* in haar onderzoek heeft betrokken, te weten België, Denemarken, Frankrijk, Italië en Engeland, is *live betting* niet verboden.[52] Bij deze vorm van weddenschappen moet voor de speler vooraf duidelijk zijn welke winst hij uitgekeerd krijgt indien hij de weddenschap wint. Dit mag niet achteraf worden gewijzigd. Om deze reden wordt *spread betting* niet toegestaan. Deze vorm van weddenschappen brengt een onaanvaardbaar hoog financieel risico voor de speler met zich mee. Bij deze vorm van weddenschappen is op voorhand immers niet duidelijk hoeveel geld de speler kan winnen of verliezen.

Op de vraag van de aan het woord zijnde leden hoe vergunninghouders het gebruik van computer gestuurde spelers en samenspel tussen spelers kunnen voorkomen, antwoord ik dat dit primair aan de toekomstige vergunninghouders is. Zij moeten de identiteit van de spelers op een deugdelijke manier verifiëren. Hierop ga in paragraaf 4.4.1 nader in. Hiermee wordt het risico geminimaliseerd dat één enkele speler verschillende accounts onder een valse identiteit aanmaakt en met behulp van computer gestuurde spelers onder die verschillende accounts aan een spel kan deelnemen en dus feitelijk, ten nadele van andere spelers, ook tegen zichzelf speelt.

Om te voorkomen dat een speler op zijn account computer gestuurd (middels een zogenaamde *pokerbot*) aan de aangeboden kansspelen deelneemt, moet de vergunninghouder ook monitoren of het speelgedrag aanleiding geeft om dit te vermoeden. Een indicatie voor computergestuurde deelname kan bijvoorbeeld zijn, dat een speler heel lang achtereen actief is. Een pokerbot wordt immers nooit moe en zal ook altijd met hetzelfde «gedrag» reageren.

Ook samenspanning (collusie) kan op basis van het speelgedrag gedetecteerd worden, bijvoorbeeld doordat een speler stelselmatig van een bepaalde andere spelers verliest. In de praktijk van de betere aanbieders is het al lastig om vals te spelen. Veel kansspelaanbieders hebben al geïnvesteerd in technologie waarmee zij in staat zijn om voortdurende analyses te maken op zoek naar aanwijzingen voor collusie. Omdat zij het speelgedrag en de transacties van spelers registreren, beschikken zij veelal reeds over de relevante informatie. Bij verdachte activiteiten kunnen de aanbieders deze informatie analyseren.

Vergunninghouders moeten spelers eerst laten inloggen, voordat deze deel kunnen nemen aan de kansspelen. Als spelers worden verdacht van collusie, kan de vergunninghouder de inloggegevens controleren om te achterhalen of de betrokken spelers tegelijkertijd zijn ingelogd en hebben gespeeld, en wat het eindresultaat van het spel was. Ook kan de vergunninghouder zien vanaf welk IP-adres een speler aan de door hem georganiseerde kansspelen deelneemt. Verder zullen andere, eerlijke

[52] Gambling Compliance (2014) «Research Services. Modernisation of Games of Chance».

spelers eventueel verdacht handelen van hun tegenspelers al snel melden bij de vergunninghouder, wat een reden kan vormen om onderzoek te doen in de speelgegevens. De vergunninghouder die collusie, het gebruik van *bots* of andere overtredingen vermoedt, moet de account van desbetreffende speler schorsen en nader onderzoek instellen. Indien de vermoedens gegrond blijken te zijn, moet de vergunninghouder de betrokken speler uitschrijven.

De vraag van de aan het woord zijnde leden of het verboden wordt dat tijdens het spel de verdeelsleutel die op het ingelegde geld wordt toegepast, op verzoek van één van de spelers wordt gewijzigd, beantwoord ik bevestigd. Een dergelijke wijziging zal niet worden toegestaan. De vergunninghouder moet de speler via de spelersinterface informatie verschaffen over de spelregels, de winkansen en de wijze van kansbepaling voor ieder spel dat hij aanbiedt. De vergunninghouder mag spelregels, winkansen en wijze van kansbepaling niet gedurende een spel aanpassen.

Hun vraag of de commissie van vergunninghouders die sportweddenschappen organiseren met een *betting exchange*, voorafgaand aan de start van het spel moet worden vastgesteld en vooraf aan de spelers kenbaar moet worden gemaakt, beantwoord ik ook bevestigend. De vergunninghouder moet de speler via de spelersinterface op begrijpelijke wijze informeren over alle aan deelname van de aangeboden kansspelen verbonden kosten. Deze informatie maakt ook onderdeel uit van het proces van inschrijving van de speler. De aspirant-speler moet verklaren hiervan kennis te hebben genomen, voordat zijn inschrijving voltooid kan worden.

Omdat de populariteit van *live betting* op sportweddenschappen op internet toeneemt, zullen de toekomstige vergunninghouders in het belang van de kanalisatie ook deze vorm van sportweddenschappen mogen organiseren. Op de vraag van de aan het woord zijnde leden waarom *live betting* mogelijk meer verslavingsrisico's met zich meebrengt, antwoord ik dat deze weddenschappen vaak een kortere doorlooptijd tussen het afsluiten van de weddenschap en de uitkomst daarvan (*short odd*) hebben dan de landgebonden sportweddenschappen met een meer *long odd* karakter. Ook reguliere online sportweddenschappen kennen een hoger risico dan landgebonden sportweddenschappen, vanwege het uitgebreidere aanbod en de hogere inzet mogelijkheden. Zekerheidshalve zijn de eisen met betrekking tot het verslavingspreventiebeleid voor aanbieders van online sportweddenschappen om die reden gelijk getrokken met die voor aanbieders van casinospelen, die veelal ook een *short odd* karakter hebben. Op de zorgplicht van de aanbieders van online sportweddenschappen ben ik in paragraaf 3.2.1 al nader ingegaan.

Aanbieders van *live betting* moeten in hun verslavingspreventiebeleid specifiek aandacht besteden aan de risico's, bijvoorbeeld door bij spelers die deelnemen aan *live betting* eerder te interveniëren. Ook moeten die vergunninghouders de spelers specifiek informeren over de mogelijke risico's, die aan deelname aan *live betting* verbonden kunnen zijn. Naast informatie over verslavingsrisico's moet de vergunninghouder de speler informeren over het feit dat er mogelijk enkele seconden vertraging zit in de *live*-beelden van een wedstrijd die hij op zijn website uitzendt. Hierdoor kan een speler namelijk een informatieachterstand oplopen ten opzichte van een speler, die bij de wedstrijd aanwezig is en waar hij door middel van de *betting exchange* aan is gekoppeld.

Ook het aanpassen van de quoteringen op basis van het verloop van een wedstrijd kan met enkele seconden vertraging plaatsvinden, waardoor spelers die in het stadion aanwezig zijn, voordeel kunnen behalen. Hoewel het risico hierop minimaal is, moeten de spelers hierover wel vooraf geïnformeerd worden, zodat zij een bewuste keuze kunnen maken om wel of niet deel te nemen aan *live betting*.

Overigens heeft de UK Gambling Commission aangegeven dat geen bewijs is op basis waarvan aangenomen moet worden dat *live betting* grotere risico's op verslaving met zich mee brengt dan andere vormen van weddenschappen.[53]

Op de vraag van de leden van de **VVD-** en **CDA-fracties** waarom sportweddenschappen via een *betting exchange* worden toegestaan, antwoord ik dat dit in het belang van de kanalisatie is en deze vorm van weddenschappen niet een dermate hoog risico met zich meebrengt, dat deze vorm al op voorhand zou moet worden verboden. Om die reden staan ook andere lidstaten, waaronder Denemarken Italië, Spanje en het Verenigd Koninkrijk, *betting exchanges* toe. Anders dan deze leden veronderstellen maakt het feit dat de spelers die hierbij tegen elkaar spelen elkaars identiteit niet kennen, de mogelijkheid tot beïnvloeding niet groter. Het gaat er om dat de vergunninghouder die identiteit kent. Voor het aanbieden van deze vorm van weddenschappen zullen dezelfde eisen met betrekking tot de identificatie en verificatie van spelers gelden. Vergunninghouders kunnen daardoor het speelgedrag van individuele spelers ook bij deelname aan *betting exchanges* monitoren waardoor ongebruikelijke patronen, die kunnen duiden op bijvoorbeeld matchfixing of een andere vorm van fraude of manipulatie, gedetecteerd kunnen worden.

Op de vraag van de leden van de **CDA-fractie** naar de betekenis van de constatering dat *live betting* ook in andere lidstaten wordt toegestaan, antwoord ik, dat het gaat om de vraag waarom die andere lidstaten dit hebben toegestaan. Het antwoord daarop is de kanalisatie van de nu eenmaal bestaande vraag naar *live betting* naar een legaal en gecontroleerd aanbod om zo de illegale aanbieders van dergelijke sportweddenschappen de wind uit de zeilen te nemen en de speler meer bescherming, ook tegen kansspelverslaving, te bieden dan zij in het illegale circuit krijgen.

Op hun vragen of het niet verstandig zou zijn om een beperking van het aantal wedmogelijkheden vast te leggen en welke vormen van sportweddenschappen al dan niet zouden moeten worden toegestaan, antwoord ik de aan het woord zijnde leden, dat niet alle sportweddenschappen en alle mogelijkheden worden toegestaan. Zo zal *spreadbetting* niet worden toegestaan. Verder verwijs ik hen naar de voorgenomen beperkingen zoals toegelicht in paragraaf 4.5. Daar ga ik ook in op hun vragen met betrekking tot matchfixing.

4.2. Verlening van vergunningen

4.2.1. Algemeen

De procedurele aspecten van de verlening, weigering, wijziging schorsing en intrekking van dergelijke vergunningen worden beheerst door het algemene bestuursrecht. De Awb regelt onder meer aan welke vereisten een aanvraag moet voldoen, welke bescheiden en gegevens moeten worden verstrekt en welke eisen worden gesteld aan de voorbereiding

[53] Gambling Commission «in-running (in-play) betting: position paper», maart 2009

van de beschikkingen. Als bevoegd bestuursorgaan kan de kansspelautoriteit voor het indienen van aanvragen en het verstrekken van gegevens formulieren vaststellen en kan zij uitvoeringsbeleid vaststellen. Hierdoor is het bijvoorbeeld niet nodig om in gedelegeerde regelgeving nader uit te werken op welke wijze een vergunningaanvraag moet worden ingediend of welke gegevens daarbij moeten worden overgelegd.
De termijn waarbinnen een beschikking op de aanvraag moet worden gegeven wordt in het Besluit kansspelen op afstand geregeld. Met het oog op de complexiteit van de kansspelmarkt zoals deze zich internationaal ontwikkelt, en de vereisten waaraan een kansspelaanbieder moet voldoen om voor een vergunning in aanmerking te kunnen komen, wordt die termijn vastgesteld op zes maanden met de mogelijkheid tot verlenging, indien advisering of nader onderzoek door derden – bijvoorbeeld een buitenlandse kansspeltoezichthouder of het Bureau Bibob – nodig is.
Een aantal materiële aspecten wordt inderdaad, zoals de leden van de **VVD-fractie** terecht constateren, bij algemene maatregel van bestuur en ministeriele regeling nader uitgewerkt. In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel en in de verschillende paragrafen van deze nota, is hierop al uitgebreid ingegaan. Voor een nadere toelichting op de redenen van delegatie van regelgeving, verwijs ik de aan het woord zijnde leden naar paragraaf 13 van deze nota.

4.2.2. Aantal vergunningen

Het voorliggend wetsvoorstel stelt geen maximum aan het aantal te verlenen vergunningen voor het organiseren van kansspelen op afstand. Het beoogt een gelijk speelveld te creëren voor alle aanbieders die voor een vergunning in aanmerking willen komen. De leden van de **VVD-fractie** hebben gevraagd in hoeverre kan worden gesproken van een gelijk speelveld als daarbij in aanmerking wordt genomen dat illegale aanbieders jarenlang de mogelijkheid hebben gehad zich te ontwikkelen en specialiseren in iets wat in Nederland verboden was, terwijl andere partijen zich jarenlang netjes aan de regels hebben gehouden en daarmee een achterstand hebben opgelopen. Zij hebben ook gevraagd of dit het speelveld juist niet vanaf de start intrinsiek ongelijk maakt. Op deze vragen ben ik in paragraaf 3.6.3 al ingegaan.

De leden van de **PvdA-fractie**, die vrezen dat de kansspelautoriteit bij een te groot aantal vergunningen het zicht op de markt verliest en niet meer bij machte zal zijn om effectief toezicht te houden, hebben gevraagd waarom met een ruim maar op voorhand beperkt aantal vergunningen geen passend en attractief aanbod zou kunnen worden gecreëerd en daarmee de gewenste kanalisatie zou kunnen worden bereikt. De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd of is overwogen een maximum voor het aantal te verlenen vergunningen te bepalen. De leden van de **SGP-fractie** hebben gevraagd of een beperkt aantal aanbieders ook niet hun uiterste best kunnen doen om te blijven concurreren met het illegale aanbod.
Op voorhand is het niet onvoorstelbaar, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden, dat een passend en attractief aanbod ook met een voldoende ruim, maar op voorhand beperkt aantal vergunninghouders zou kunnen worden gerealiseerd, maar om verschillende redenen is niet gekozen voor de benadering om het aantal vergunningen op voorhand tot een maximum aantal te beperken. In plaats daarvan wordt het aantal vergunningen door hoge eisen op een meer natuurlijke wijze beperkt.

Een getalsmatige beperking van het aantal te verlenen vergunningen roept allereerst vragen op over de criteria aan de hand waarvan dat aantal wordt vastgesteld. Een dergelijke beperking van het aantal vergunningen is immers een beperking van het vrije dienstenverkeer in Europa en moet

daarom gerechtvaardigd kunnen worden uit hoofde van de dwingende reden van algemeen belang die aan het Nederlandse kansspelbeleid ten grondslag liggen. Ook moet zo'n beperking geschikt zijn om de doelstellingen van het kansspelbeleid te realiseren, hetgeen betekent dat er geen lichtere alternatieven mogen zijn waarmee dat kan gebeuren.

Op een zich snel ontwikkelende internationale markt als die van kansspelen op afstand lijkt het mij niet goed mogelijk op voorhand precies vast te stellen hoeveel vergunninghouders met welk kansspelaanbod noodzakelijk zouden zijn voor een duurzame regeling die voorziet in voldoende passend en attractief kansspelaanbod om de speler in Nederland naar het gereguleerde, legale aanbod te geleiden.

Indien dat op voorhand beperkte aantal te verlenen vergunningen te hoog wordt ingeschat, heeft een dergelijk maximum geen ander effect dan het vaststellen van onnodige regels over de verdeling van die «schaarse» vergunningen.
Indien dat aantal daarentegen te laag wordt ingeschat, heeft dat als nadeel dat van die beperking een averechtse werking zal uitgaan op het door de leden van de PvdA-fractie beoogde doel van effectief toezicht. Gelet op de substantiële vraag van spelers in Nederland naar kansspelen op afstand en de beperkte effectiviteit van de mogelijkheden om illegaal en per definitie grensoverschrijdend aanbod te bestrijden, zouden onnodig veel illegale aanbieders op de Nederlandse markt actief kunnen blijven. Omdat zij nu eenmaal niet zullen voldoen aan de hoge eisen die aan een Nederlandse vergunning worden gesteld, in het bijzonder wat betreft de verslavingspreventie, en zij daarvoor geen kosten zullen maken, kunnen illegale aanbieders spelers in Nederland werven met een aantrekkelijk aanbod. Een dergelijk aanbod kan een aantrekkelijk hoog uitkeringspercentage en een aantrekkelijke mate van anonimiteit omvatten. Naar mate het aantal illegale aanbieders groter is, zal de kansspelautoriteit meer capaciteit moeten inzetten op de bestrijding daarvan.
Ook zullen de aanvullende kosten voor de verdeling van de schaarse vergunningen, bijvoorbeeld van een veiling of een *beauty-contest*, uiteindelijk door de vergunninghouder moeten worden gedragen en de gewenste kanalisatiegraad kunnen beïnvloeden.

Ook indien op basis van specifieke ramingen al een bepaald aantal vergunningen kan worden vastgesteld dat voor Nederland als «toereikend» kan worden aangemerkt, kan dit op zich niet de belemmeringen voor het vrij verrichten van diensten rechtvaardigen.[54] Daarvoor moet nog steeds worden aangetoond dat die beperking daadwerkelijk beantwoordt aan de doelstelling om fraude en criminaliteit in deze sector te voorkomen en daarvoor noodzakelijk en geschikt (proportioneel) instrument is.

Toezicht op naleving van de Nederlandse kansspelregelgeving door verantwoord opererende vergunninghouders, die na beoordeling van hun betrouwbaarheid en deskundigheid tot de Nederlandse markt zijn toegelaten en zich conformeren aan de Nederlandse kansspelwetgeving, is effectiever dan de bestrijding van (het aanbod aan kansspelen op afstand door) een groot aantal illegale aanbieders. Hoe lager het aantal illegale aanbieders van kansspelen op afstand is, des te gerichter en effectiever de inzet van de toezichts- en handhavingscapaciteit van de kansspelautoriteit zal kunnen zijn.

[54] HvJ EU 6 maart 2007, zaak C-338/04 (Placanica), r.o. 51.

De voorgestelde regulering stelt hoge eisen aan de vergunninghouder en de organisatie van kansspelen op afstand, met name wat betreft het verslavingspreventiebeleid waar de lat in Nederland hoger wordt gelegd dan in andere lidstaten. Die eisen scheiden de kansspelaanbieders die de kansspelautoriteit wel kunnen overtuigen dat zij in staat zijn hun kansspelaanbod op een beheerste, verantwoorde en controleerbare wijze conform de Nederlandse regelgeving in Nederland aan te bieden, van de aanbieders die dat niet kunnen. Hiermee wordt feitelijk een limiet aan het aantal vergunninghouders gesteld, zonder de complicaties en kosten die gepaard gaan met een vooraf vastgesteld aantal vergunningen dat mag worden verleend. Gezien de strenge voorwaarden die aan kansspelaanbieders, hun organisatie en hun spelaanbod worden gesteld, zal het aantal vergunningen zo op natuurlijke wijze worden beperkt. Verwacht wordt dat er uiteindelijk zo'n 40 tot 50 vergunningen zullen worden verleend, zo antwoord ik de leden van de **PvdA-**, **CDA-** en **SGP-fracties**.

Om deze redenen acht ik het wenselijk noch nodig om de markt voor legale markt voor kansspelen op afstand in Nederland eerst voorzichtig te openen met een beperkt aantal vergunninghouders, alvorens over te gaan tot verdere verruiming van het aantal vergunningen. Dit kan de gewenste kanalisatie naar mijn mening slechts vertragen, hetgeen wellicht de belangen van de huidige vergunninghouders kan dienen, maar zeker niet in het belang is van de Nederlandse speler.
Voor zover de leden van de **PvdA-fractie** vrezen dat de kansspelautoriteit door een hoog aantal vergunningen het zicht op de markt verliest, deel ik die vrees niet. Als toezichthouder moet de kansspelautoriteit, ongeacht het aantal verleende vergunningen, voldoende zicht op de gehele kansspelmarkt hebben, dus ook op dat gedeelte van de markt waarop kansspelen op afstand zonder vergunning worden aangeboden. De effectiviteit van haar toezicht en handhaving is juist gebaat bij een hoog aantal vergunninghouders dat zich aan de Nederlandse kansspelregelgeving wil houden en zich naar de aanwijzingen van de kansspelautoriteit wil schikken.

De leden van de **PvdA-fractie** hebben aangegeven te vrezen dat de winstgevendheid van het aanbieden van kansspelen op afstand de bovenhand zal krijgen over naleving van de regels. De leden van de **SP-fractie** hebben gevraagd in hoeverre kostenreductie in het belang van de concurrentiepositie van invloed zal zijn op de oprechte wil en inzet van de toekomstige vergunninghouders om veel te investeren in een adequaat preventiebeleid en op hun bereidheid om spelers «te laten lopen».
Ik wijs de aan het woord zijnde leden er op dat een kansspelaanbieder voorafgaand aan de vergunningverlening op zijn betrouwbaarheid en deskundigheid wordt beoordeeld, en dat hij voorafgaand aan de vergunningverlening ook de nodige investeringen zal moeten doen om te kunnen aantonen dat hij aan de hoge Nederlandse eisen zal voldoen. De aanbieder die niet heeft geïnvesteerd in, bijvoorbeeld, een behoorlijk verslavingspreventiebeleid en de inbedding en verankering daarvan in zijn organisatie, voldoet niet aan de voorwaarden en komt dus niet in aanmerking voor een vergunning. Zijn spelsysteem zal ook niet worden goedgekeurd door een geaccrediteerde keuringsinstelling.

Tijdens de exploitatie van de vergunning staat de toekomstige vergunninghouder onder toezicht van de kansspelautoriteit aan wie hij – met de controledatabank, met periodieke rapportages en met andere meldingen – eigener beweging, en op vordering de nodige informatie moet verstrekken. Normovertreding kan leiden tot, bijvoorbeeld, een bindende aanwijzing, een last onder dwangsom, een bestuurlijke boete of de intrekking van de vergunning. Ik acht de kans minimaal dat de van te voren op zijn betrouwbaarheid en geschiktheid geselecteerde vergunning-

houder er voor zal kiezen om uit winstbejag de Nederlandse kansspelregelgeving te overtreden en daarmee het risico te lopen op forse financiële sancties, reputatieschade, klanten- en omzetverlies en, bij intrekking van de vergunning het verlies van zijn investeringen.

Dit geldt overigens ongeacht de vraag of het gekozen stelsel voorziet in de verlening van slechts één enkele vergunning, een op voorhand beperkt aantal vergunningen of een op meer natuurlijke wijze door hoge vergunningeisen beperkt aantal vergunningen. Ook een monopolistische vergunninghouder kan er voor kiezen op het scherpst van de snede te gaan opereren.

De leden van de **PvdA-fractie**, die hebben gevraagd of de regering het wenselijk acht dat grote en ervaren aanbieders van online kansspelen met een voorsprong op de Nederlandse markt komen terwijl onervaren Nederlandse aanbieders daardoor veel minder kans krijgen, verwijs ik graag naar paragraaf 3.6, waarin ik nader ben ingegaan op het gelijke speelveld dat met de voorgestelde regulering wordt beoogd en de gevolgen van eerder illegaal aanbod van kansspelen op afstand voor de vergunningverlening.

4.2.3. Vergunningvoorwaarden

In antwoord op diverse vragen over de voorwaarden waaraan een kansspelaanbieder moet voldoen om voor een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand in aanmerking te komen, is in de andere paragrafen van deze nota al nader ingegaan. Daarmee is ook ingegaan op de verschillende gronden waarop die vergunning kan worden geweigerd of ingetrokken. De leden van de **VVD-fractie**, die hebben gevraagd of, en zo ja, op welke wijze en vanaf welk moment het overtreden van de prioriteringscriteria leiden tot uitsluiting van een vergunning, verwijs ik naar paragraaf 3.6.1, waarin in ben ingegaan op de uitvoering van de motie Bouwmeester c.s. en de nuances die ik daarbij weloverwogen heb aangebracht in het belang van de noodzakelijke kanalisatie.

Ook op hun vraag naar de gevolgen voor de vergunningverlening in Nederland van vervolging of beboeting van de betrokken onderneming in een ander land, verwijs ik naar die paragraaf.

Op de vraag van de leden van de **PvdA-fractie** waarom in enkele andere lidstaten alleen vergunningen voor online kansspelen worden verleend onder de voorwaarde dat de vergunninghouder ook een fysieke vestiging in dat land heeft, antwoord ik, dat Belgiëdat voor een dergelijk systeem heeft gekozen, als officiële reden heeft opgegeven de bescherming van de speler en de bestrijding van fraude en georganiseerde misdaad. Zoals ik hiervoor in paragraaf 3.6.2 nader heb toegelicht, heb ik voor een dergelijk systeem niet gekozen, omdat de voorwaarde van een landgebonden kansspelinrichting in Nederland niet nodig is voor een effectief verslavingspreventie- en integriteitsbeleid of voor de effectiviteit van het nalevingstoezicht, en Europeesrechtelijk ook slecht verdedigbaar is.

Keuring van het spelsysteem

Een vergunning kan worden verleend indien het spelsysteem van de kansspelaanbieder voor de ingebruikname van dat systeem aantoonbaar aan de Nederlandse kansspelregelgeving voldoet. Dit moet blijken uit een keuringsrapport van een geaccrediteerde keuringsinstelling. Om de honderdduizenden spelers in Nederland op korte termijn een passend en ook voldoende aantrekkelijk alternatief in een gereguleerd stelsel te

bieden, ben ik voornemens de kansspelautoriteit toe te staan om de eerste vergunningen na de opening van de markt te verlenen onder de voorwaarde dat de afronding van de keuring van het spelsysteem binnen maximaal een jaar na de verlening plaatsvindt. Hierbij zal in die eerste fase na opening van de Nederlandse markt voor kansspelen op afstand onderscheid worden gemaakt tussen eisen die voorafgaand aan de eerste vergunningverlening en ingebruikname van het gehele spelsysteem gekeurd moeten worden, en overige eisen die in het eerste jaar na vergunningverlening gekeurd mogen worden.

Dit betekent niet, zo antwoord ik de leden van de **CDA-fractie**, dat spelers enige tijd zullen spelen bij vergunninghouders met een foutief spelsysteem dat op geen enkele wijze door een Nederlandse autoriteit is beoordeeld, waarbij gefraudeerd kan worden en waarbij onvoldoende waarborgen tegen kansspelverslaving zijn ingebouwd. Voorafgaand aan de vergunningverlening moet aan de hand van een keuring van het spelsysteem komen vast te staan dat dat systeem in ieder geval voldoet aan een aantal technische en operationele eisen met betrekking tot de identificatie en verificatie van de spelers, de betrouwbaarheid van de speluitkomsten (de toevalsgenerator), de aansluiting op het centraal register uitsluiting kansspelen en de werking van de controledatabank.

Voor wat betreft de overige technische en operationele eisen waaraan het spelsysteem moet voldoen en waarop dat systeem eventueel later gekeurd moet worden, geldt dat de kansspelautoriteit met voldoende mate van zekerheid moet kunnen beoordelen of het gehele spelsysteem van de kansspelaanbieder bij de vergunningverlening voldoet aan de Nederlandse eisen, en dat dit binnen een jaar na de vergunningverlening ook door een geaccrediteerde keuringsinstelling zal kunnen worden vastgesteld. De desbetreffende aanbieder zal dit moeten aantonen, Die kan hierbij gebruik maken van de resultaten van eerdere keuringen die hij in het kader van vergunningverlening in een andere lidstaat heeft laten uitvoeren.
Er zal dus zeker geen sprake van zijn dat een aanbieder zonder enige beoordeling van zijn spelsysteem de markt kan betreden.
Ik teken nog aan dat de kansspelautoriteit uiteraard ook zal beoordelen of de desbetreffende aanbieder aan de overige voorwaarden voor een vergunning voldoet. Zo zal bijvoorbeeld een uitgebreide betrouwbaarheidstoets plaatsvinden.

Voorts antwoord ik de aan het woord zijnde leden dat het niet zo is, dat een kansspelaanbieder met een door een buitenlandse (kansspel)autoriteit goedgekeurd spelsysteem bij inwerkingtreding van de wet kansspelen op afstand direct de Nederlandse markt mag betreden. In andere lidstaten verleende vergunningen worden immers niet erkend. Daarvoor verschillen de wijzen waarop andere lidstaten kansspelen op afstand hebben gereguleerd en de technische en operationele eisen die zij daarbij stellen, te zeer van de voorgestelde regulering in Nederland. De resultaten van keuringen die zijn uitgevoerd tegen het normenkader van een andere lidstaat, kunnen daarom ook niet zonder meer worden geaccepteerd als blijk van conformiteit van het betrokken spelsysteem aan de eisen van het voorgestelde Nederlandse stelsel.
Onder voorwaarden kunnen de resultaten van dergelijke eerder uitgevoerde keuringswerkzaamheden wel worden hergebruikt om bepaalde technische eisen niet nogmaals in het kader van de Nederlandse vergunningverlening te hoeven laten keuren. Hiermee kunnen de administratieve lasten van keuringen voor de aanbieder beperkt blijven, hetgeen de gewenste kanalisatie ten goede komt. Daarbij is wel van belang dat de keuring van het spelsysteem als geheel uitgevoerd moet worden door een keuringsinstelling die is geaccrediteerd tegen de

Nederlandse accreditatiescope. De keuringsinstelling moet bij hergebruik van eerdere keuringswerkzaamheden dus altijd nagaan of de eisen waartegen gekeurd is, voldoende overeenkomen met de Nederlandse eisen. Het is niet mogelijk om het gehele spelsysteem dat in een ander land is gekeurd, zonder enige keuring in Nederland te gebruiken.

4.2.4. Geldigheidsduur van de vergunning

Een geldigheidsduur van de vergunning van in beginsel vijf jaar zal de toekomstige vergunninghouder naar verwachting in het algemeen voldoende mogelijkheden bieden om zijn investeringen terug te verdienen die nodig waren om het spelsysteem naar de Nederlandse eisen te ontwikkelen of aan te passen. Die geldigheidsduur sluit aan bij de praktijk in andere lidstaten, zoals Denemarken. Frankrijk, Malta, Hongarije, Roemenië, en Griekenland.

De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd om een financiële onderbouwing van de stelling dat een vergunninghouder vijf jaar nodig zal hebben om de investeringen terug te verdienen. Hen antwoord ik, dat het niet de bedoeling is dat de geldigheidsduur van iedere afzonderlijke vergunning wordt afgestemd op de hoogte van de investeringen die de individuele vergunninghouder moet maken. Die investeringen zullen per aanbieder verschillen, omdat zij afhankelijk zijn van bijvoorbeeld het spelsysteem waarover een bestaande online aanbieder al beschikt of de kosten die een startende online aanbieder moet maken voor het opzetten van een spelsysteem dat aan de Nederlandse eisen voldoet. Een overzicht van de exacte investeringen die iedere toekomstige vergunninghouder zou moeten maken om aan de Nederlandse eisen te voldoen, de wijze waarop hij zijn investeringen denkt terug te verdienen en een gedegen analyse daarvan, behoort dus niet tot de reële mogelijkheden, te minder nu niet bekend is welke partijen daadwerkelijk tot de markt zullen toetreden. Ook komt het mij voor dat een dergelijk overzicht niet noodzakelijk is voor een goede beoordeling van de voorgestelde regulering.

De leden van de **SGP-fractie**, die in dit verband hebben gevraagd waarom de maximale geldigheidsduur van vijf jaar niet op wetsniveau is geregeld, antwoord ik dat ik hecht aan de mogelijkheid om die termijn, indien dat nodig is voor de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van de aangeboden kansspelen op afstand, bij te kunnen stellen. Het belang van verantwoorde, betrouwbare en controleerbare aanbod van de vergunde kansspelen staat voorop. Indien de daarvoor nodigde investeringen door geschikte en betrouwbare aanbieders onverhoopt hoger blijken te zijn dan in vijf jaar kunnen worden terugverdiend, wil ik die aanbieders niet confronteren met een onnodig te rigide op wetsniveau verankerde maximale geldigheidsduur van vijf jaar. In de bestaande internationale praktijk is een geldigheidsduur van vijf jaar overigens vrij gebruikelijk. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel zijn hierbij noch door de huidige kansspelaanbieders, noch door potentiële nieuwe toetreders kanttekeningen geplaatst.

Op hun vraag welke lidstaten met een gereguleerd stelsel hebben gekozen voor een kortere geldigheidsduur dan vijf jaar, antwoord ik de aan het woord zijnde leden dat uit het landenoverzicht bij het in opdracht van de Europese Commissie uitgevoerde onderzoek[55] blijkt de geldigheidsduur van vergunningen van maximaal vijf jaar aansluit aan bij Denemarken, Frankrijk, Malta, Hongarije, Roemenië, Griekenland en Estland, dat kortere

---

55 PwC, *Study on the role of the regulators for online gambling: authorisation, supervision and enforcement*, oktober 2014.

termijnen worden gehanteerd in Cyprus (twee jaar) en Spanje (een tot vijf jaar voor *singular licences*) en dat langere termijnen gelden in Polen (zes jaar), Spanje (10 jaar voor *regular licences*), Kroatië (15 jaar), Oostenrijk (15 jaar) en IJsland (15 jaar).

Bij het vorenstaande teken ik volledigheidshalve aan, dat in de voorgestelde Nederlandse regulering ten opzichte van de andere jurisdicties waarin kansspelen op afstand al zijn gereguleerd, meer eisen worden gesteld aan het verslavingspreventiebeleid van de toekomstige vergunninghouder. Enige flexibiliteit om de maximale geldigheidsduur snel te kunnen aanpassen, lijkt mij ook hierom verstandig. Meer in het algemeen acht ik het niet in het belang van het Nederlandse kansspelbeleid om de toekomstige vergunninghouders, die een betrouwbaar, verantwoord en controleerbaar kansspelaanbod kunnen verzorgen dat aan de hoge Nederlandse eisen voldoet, met een kortere geldigheidsduur dan maximaal vijf jaar onder druk te zetten om hun investeringen in kortere tijd terug te verdienen.

4.2.5. Overdraagbaarheid van de vergunning

Het is uiteraard niet de bedoeling dat een kansspelvergunning, die na een intensieve beoordeling van de aanvrager en diens organisatie is verleend, vervolgens vrijelijk kan worden verhandeld en zonder meer kan worden overgedragen aan derden. In geval van fusie of splitsing van de vergunninghouder kan die vergunning, in het belang van de continuïteit van het verantwoorde, betrouwbare en controleerbare aanbod in Nederland, wel overgaan op een derde. Hiervoor is wel toestemming van de kansspelautoriteit vereist. De kansspelautoriteit beoordeelt in een dergelijk geval of de nieuwe rechtspersoon voldoet aan alle voorwaarden voor verlening van de vergunning. Op de vraag van de leden van de **CDA-fractie** aan welke voorwaarden een onderneming nog meer moet voldoen, antwoord ik dat de kansspelautoriteit uiteraard ook moet bezien of geen sprake is van louter verkoop van de vergunning.

4.2.6. Intrekking van de vergunning

De leden van de **PvdA-fractie**, die hebben gevraagd onder welke voorwaarden een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand kan worden ingetrokken, antwoord ik dat die vergunning in ieder geval kan worden ingetrokken, indien niet (langer) wordt voldaan aan een van de bij of krachtens de Wok gestelde regels. Die regels zijn op hoofdlijnen in het wetsvoorstel opgenomen en worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nader uitgewerkt. Ik noem in dit verband als voorbeeld de eisen die worden gesteld aan de vestigingsplaats van de vergunninghouder, zijn rechtsvorm, de transparantie van zijn onderneming, zijn continuïteit, zijn bedrijfsvoering, de keuring van zijn spelsysteem, aan zijn betrouwbaarheid en deskundigheid, aan de aard van de kansspelen die hij op afstand in Nederland mag aanbieden en de wijze waarop die worden georganiseerd, aan de identificatie, de inschrijving en de aanmelding van de spelers, aan de wijze waarop de betalingen tussen de vergunninghouder en de spelers verlopen, aan zijn wervingsactiviteiten, aan de informatie die hij moet verstrekken aan onder meer de speler als consument en aan de kansspelautoriteit als toezichthouder, en aan de wijze waarop dit gebeurt, aan het raadplegen van het centraal register uitsluiting kansspelen voordat een speler in staat wordt gesteld te spelen, aan de registratie en analyse van het speelgedrag van iedere individuele speler, en aan de interventie in dat speelgedrag indien daartoe aanleiding bestaat. In de verschillende paragrafen van deze nota ben ik al nader ingegaan op de diverse gronden waarop een vergunning kan worden geweigerd en daarmee ook waarop die, na verlening, kan

worden ingetrokken. Iedere overtreding van een algemeen verbindend voorschrift dat hieraan uitwerking geeft – ook die welke in meer detail in de lagere regelgeving zijn uitgewerkt – kan in beginsel leiden tot intrekking van de vergunning. Ook het niet naleven van de voorschriften ter voorkoming van kansspelverslaving en onmatig speelgedrag kan dus zeer wel leiden tot intrekken van de vergunning.

De kansspelautoriteit kan in het belang van de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van die kansspelen voorschriften aan de vergunning verbinden. Die kunnen onder meer betrekking hebben op het voorkomen van kansspelverslaving en onmatig speelgedrag. Ook overtreding daarvan kan aanleiding vormen om de vergunning in te trekken.

Verder kan de vergunning worden ingetrokken, indien de vergunninghouder bij de aanvraag onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt of indien hij geen of onvoldoende medewerking verleent aan de uitoefening van het nalevingstoezicht door de kansspelautoriteit.

De kansspelautoriteit is verantwoordelijk voor het intrekken van vergunningen. Het is aan haar om te beoordelen of er sprake is van een overtreding en, zo ja, of die overtreding moet leiden tot intrekking van de vergunning. De procedurele aspecten van (de voorbereiding van) het besluit tot intrekking van een vergunning worden beheerst door de Awb. Bij de voorbereiding van een dergelijk besluit moet de kansspelautoriteit onder meer de nodige kennis vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen, en de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen afwegen. De gevolgen van een besluit tot intrekking van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand mogen niet onevenredig zijn tot de daarmee te dienen doelen. Voordat een vergunning kan worden ingetrokken, moet de vergunninghouder door de kansspelautoriteit worden gehoord. Dit geeft hem in voorkomende gevallen de gelegenheid om zich alsnog te conformeren aan de regels of om bijzondere omstandigheden naar voren te brengen die moeten worden betrokken bij de beoordeling of de vergunning moet worden ingetrokken. Bij de beslissingen van de kansspelautoriteit staat het belang van de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van die kansspelen voorop.

4.2.7. B2B-vergunningen

In de voorgestelde regulering is er niet voor gekozen om, naast een vergunningstelsel voor kansspelaanbieders, ook een aanvullend vergunningstelsel in het leven te roepen voor tussenpersonen (zogeheten B2B vergunningen) zoals leveranciers van kansspelsoftware. De doelstellingen van het kansspelbeleid kunnen voldoende worden gewaarborgd zonder een dergelijk aanvullend vergunningstelsel. Enkele andere lidstaten, waaronder België en het Verenigd Koninkrijk, hebben wel gekozen voor een aanvullend B2B vergunningstelsel. Zo moeten de ontwikkelaar, leverancier en beheerder van kansspelsoftware in het Verenigd Koninkrijk beschikken over een *gambling software licence*. In België moeten onder meer de producent en leverancier van kansspelen over een aparte vergunning (klasse E) beschikken.

De leden van de **PvdA-fractie**, die hebben gevraagd naar argumenten die voor een dergelijk stelsel zouden kunnen spreken, antwoord ik dat een dergelijk stelsel leidt tot een rechtstreekse toezichtrelatie tussen de kansspelautoriteit en – in het gegeven voorbeeld – de betrokken software provider, waardoor de kansspelautoriteit zich bij overtreding van bepaalde technische en operationele eisen die aan de elektronische middelen van

de vergunninghouder worden gesteld, rechtstreeks tot de betrokken dienstverlener zou moeten wenden.

Naar mijn mening is het echter niet wenselijk dat een vergunninghouder zich bij een geconstateerde tekortkoming zou kunnen beroepen op de uitbesteding van taken aan een dergelijke dienstverlener en zo zijn eigen verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voor een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar kansspelaanbod uit de weg kan gaan. Dit strookt ook niet met het uitgangspunt dat alleen geschikte aanbieders voor een vergunning in aanmerking kunnen komen. Daarbij past niet dat een vergunninghouder zich bij eventuele tekortkomingen kan verschuilen achter contractuele relaties met een toeleveranciers. De vergunninghouder is verantwoordelijk voor de naleving van de Nederlandse kansspelregelgeving, ook indien hij bepaalde onderdelen van het spelsysteem uitbesteedt aan derden. Hij kan zich er bij een geconstateerde overtreding niet op beroepen het desbetreffende onderdeel te hebben uitbesteed en verder zijn handen in onschuld wassen. Hij moet zich er van bewust zijn dat hij – en niet een derde – zal worden aangesproken op geconstateerde tekortkomingen, dat hij de adressant zal zijn van een last of een boete en dat het zijn vergunning is, die uiteindelijk op het spel staat.

In een stelsel met hoge toetredingseisen, zoals voorgesteld, vind ik dit bepaald niet problematisch. Een kansspelaanbieder die zijn verantwoordelijkheden voor een betrouwbaar, verantwoord en controleerbaar kansspelaanbod uit de weg wil gaan met een beroep op uitbesteding van bepaalde werkzaamheden, toont zich daarmee geen geschikte aanbieder die vergunningwaardig is.

Daarbij komt dat een dergelijk aanvullend vergunningstelsel de nodige extra procedures en kosten met zich mee zou brengen, hetgeen ook niet bevorderlijk is voor de gewenste kanalisatie of de reductie van de regeldruk.

Een aanvullend B2B vergunningstelsel is ook niet nodig voor de bestrijding van illegaal aanbod van kansspelen op afstand. De kansspelautoriteit kan een softwareprovider die zijn diensten aan een illegale kansspelaanbieder levert, een bindende aanwijzing geven die dienstverlening te staken.

Aan de uitbesteding van werkzaamheden die verband houden met de organisatie van de vergunde kansspelen, worden eisen gesteld. De vergunninghouder mag dergelijke werkzaamheden niet uitbesteden aan derden, tenzij de naleving door die derde van de Wok te allen tijde voldoende is gewaarborgd en de doelmatige en doeltreffende uitvoering van het nalevingtoezicht daardoor niet wordt belemmerd. Bij uitbesteding moet de vergunninghouder daarom de nodige passende maatregelen treffen die dit veilig stellen, deze documenteren en eventuele wijzigingen aan de kansspelautoriteit rapporteren. Hij moet op ieder willekeurig moment verantwoording aan de kansspelautoriteit kunnen afleggen over die uitbesteding en de waarborgen voor een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar kansspelaanbod. Hij is hiervoor onverkort verantwoordelijk en kan hierop te allen tijde worden aangesproken.

De leden van de **SP-fractie** hebben gevraagd hoe bij uitbesteding van bepaalde onderdelen van het spelsysteem kan worden voorkomen dat een derde partij met het systeem knoeit en met de noorderzon vertrekt, voordat kan worden ingegrepen. Hierop antwoord ik, dat de vergunninghouder bij uitbesteding de nodige zorgvuldigheid moet betrachten om dit te voorkomen. Hij is en blijft er verantwoordelijk voor dat de saldi op de

spelersrekeningen aan de spelers worden uitgekeerd. De vergunninghouder wordt daarom verplicht passende maatregelen te treffen, die waarborgen dat het saldo op een speelrekening te allen tijde – niet alleen bij een tijdelijke systeemstoring, maar ook ingeval van surseance van betaling of faillissement – daadwerkelijk aan de rechthebbende speler zal kunnen worden uitgekeerd. Het staat hem vrij zelf te bepalen welke maatregelen hij daarvoor treft. In ieder geval zullen de tegoeden op de spelersrekeningen van het risicodragende kapitaal moeten worden afgescheiden of worden verzekerd (het voorgestelde artikel 31l, tweede lid, Wok). De tegoeden moeten buiten de boedel vallen en de daadwerkelijke uitkering aan de speler moet zijn gewaarborgd. De vergunninghouder kan kiezen voor, bijvoorbeeld, een Nederlandse stichting naar het model waarop Nederlandse advocaten hun derdengelden afschermen, voor een trust naar Angelsaksisch recht of voor een derdenrekening zoals die in de Nederlandse notariële en gerechtsdeurwaarderspraktijk wordt gebruikt. De getroffen maatregelen worden bij de vergunningaanvraag beoordeeld door de kansspelautoriteit die de aanbieder, indien zij de waarborgen ontoereikend acht, in de gelegenheid kan stellen nadere maatregelen te treffen. Na vergunningverlening zullen aanpassingen van de getroffen maatregelen aan de kansspelautoriteit moeten worden gemeld.

De aan het woord zijnde leden hebben verder gevraagd hoe voorkomen kan worden dat vergunninghouders hun aansprakelijkheid voor derde partijen jegens de spelers in de algemene voorwaarden uitsluiten. Op grond het Burgerlijk Wetboek, zo antwoord ik deze leden, wordt een dergelijk beding vermoed onredelijk bezwarend te zijn en is daarmee vernietigbaar. De speler neemt als consument een dienst af bij de vergunninghouder. Indien de vergunninghouder bij het uitvoeren van die dienst gebruik maakt van derden, is hij daarvoor verantwoordelijk. Indien hij zijn aansprakelijkheid voor de schade die bij de speler als gevolg van gebrekkig handelen van die derde ontstaat jegens de speler via de algemene voorwaarden wil uitsluiten, is dit een vernietigbaar beding. Dit is niet anders bij andere vormen van dienstverlening.

4.2.8. Overige aspecten

De leden van de **PvdA-** en **SGP-fracties**, die hebben gevraagd in hoeverre de kansspelautoriteit openbare aankondigingen kan doen waarbij kansspelaanbieders die de kansspelwetgeving overtreden met naam en toenaam worden genoemd, antwoord ik dat de Wet openbaarheid van bestuur de nodige ruimte biedt. Op hun vragen ga ik hierna in paragraaf 6.4 nader in.

4.3. Maatregelen ter voorkomen van kansspelverslaving

4.3.1. Eigen verantwoordelijkheid van de speler

Verheugd stel ik vast dat de leden van de **VVD-fractie** in zijn algemeenheid de noodzaak tot het treffen van de voorgestelde maatregelen ter voorkomen van kansspelverslaving onderschrijven. Wel hebben zij gevraagd op welke wijze invulling wordt gegeven aan de eigen verantwoordelijkheid van de speler om verslaving tegen te gaan. Graag verwijs in hen voor het antwoord naar paragraaf 3.2.1, waarin ik hierop nader ben ingegaan.

4.3.2 Maatregelen ter voorkoming kansspelverslaving

In paragraaf 3.2.1 ben ik reeds ingegaan op vragen omtrent de algemene visie op het voorkomen van kansspelverslaving, waaronder de eigen verantwoordelijkheden van de speler, de aanbieder en de overheid.

De leden van de **SP-fractie** hebben gevraagd naar de concrete eisen die aan vergunninghouders worden gesteld om de verslavingsrisico's te beperken. In deze paragraaf beantwoord ik de vragen over de nadere uitwerking van de maatregelen om kansspelverslaving te voorkomen. Zoals ik hiervoor in paragraaf 3.2.1 al in antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie heb aangegeven, hebben vergunninghouders een actieve zorgplicht. Op grond van deze zorgplicht moet de vergunninghouder beschikken over een preventiebeleid waarin hij rekening houdt met de volgende stappen: het informeren van de speler, het de speler inzicht verschaffen in diens speelgedrag, het observeren en analyseren van diens speelgedrag, het waar nodig interveniëren in risicovol speelgedrag, waaronder het aandragen van probleemspelers voor (on)vrijwillige uitsluiting, en het toeleiden naar zorg van spelers die zulks nodig hebben. Verder moet de vergunninghouder in zijn verslavingspreventiebeleid aandacht besteden aan verslavingspreventie bij jongvolwassenen in de leeftijdscategorie van 18 tot 24 jaar, zo antwoord ik de leden van de **ChristenUnie-fractie**. De actieve zorgplicht is uniek in Europa, zo antwoord ik deze leden voorts. Voor de concrete uitwerking van deze onderdelen van de zorgplicht verwijs ik de aan het woord zijnde leden naar paragraaf 3.2.1. Daarin ben ik ook ingegaan op het toezicht op naleving van deze eisen en de handhaving.

Informatieplichten

Vergunninghouders moeten spelers informeren over de risico's verbonden aan deelname aan de aangeboden kansspelen, zodat deze spelers een weloverwogen keuze kunnen maken over hun deelname aan de aangeboden kansspelen. In paragraaf 3.2.1. ben ik reeds ingegaan op de specifieke informatieverplichtingen. Deze informatie moet duidelijk en te allen tijde makkelijk toegankelijk zijn voor de speler. Deze informatie mag dus niet worden weggestopt in «de kleine lettertjes» van de algemene voorwaarden en zij moet betrekking hebben op de door de vergunninghouder aangeboden kansspelen, zo antwoord ik de leden van de **CDA-fractie.**

Inzicht geven in het eigen speelgedrag

In paragraaf 3.2.1 is uiteengezet dat het verplichte spelersprofiel dient om de speler inzicht te geven in het eigen speelgedrag. Met kennis van zijn speelgedrag wordt het voor de speler mogelijk bewuster aan het kansspel deel te nemen en kan – indien nodig – feedback worden gegeven door de vergunninghouder. De speler moet in het spelersprofiel in ieder geval zijn grenzen aangeven ten aanzien van zijn bezoekfrequentie per dag, week of maand, de maximale stortingen op de speelrekening per dag, week of maand en het maximale tegoed op de speelrekening.

De leden van de **ChristenUnie-fractie** hebben gevraagd waarop de aanname is gebaseerd dat spelers zelf in staat zijn om geschikte grenzen in te stellen. Zoals ik ook in paragraaf 3.2 heb aangeven, moet de vergunninghouder de speler handreikingen bieden over de wijze waarop het spelersprofiel kan worden ingevuld en welke zinvolle overwegingen daarbij kunnen worden gemaakt, zo antwoord ik deze leden.

De leden van de **SGP-fractie** hebben gevraagd naar de norm die de regering voornemens is in lagere regelgeving op te nemen voor de tijdsduur die in acht genomen wordt voordat een verhoogde grens geldt. Ook hebben zij gevraagd of het de bedoeling is een norm te stellen voor het aantal mogelijke verhogingen. In het Besluit kansspelen op afstand, zo antwoord ik deze leden, wordt geregeld dat spelers hun spelersprofiel en de in acht te nemen grenzen te allen tijde kunnen wijzigen, met dien

verstande dat een verlaging van een of meer maxima direct in werking treedt, een verhoging van een of meer maxima eerst na ten minste 24 uur in werking treedt, en een verhoging van een of meer maxima eerst in werking treedt nadat sedert de inwerkingtreding van de laatste verhoging ten minste een week is verstreken. Het aantal mogelijke verhogingen van maxima van het spelersprofiel wordt niet gemaximeerd.

Naast het verplichte gebruik van het spelersprofiel moet de vergunninghouder de speler ook andere, aanvullende mogelijkheden bieden om hem inzicht te geven in zijn speelgedrag. De leden van de **CDA-fractie** hebben hierover verschillende vragen gesteld. De vergunninghouder, zo antwoord ik deze leden, moet de speler op iedere pagina van de gebruikersinterface het actuele saldo van de spelersrekening, een klok met de Nederlandse tijd en de duur van de huidige speelsessie tonen. Hierdoor wordt de speler zich bewust van zijn speelgedrag, zodat hij dat gedrag desgewenst kan aanpassen.

Ook moet de vergunninghouder aan de speler een zelftest ter beschikking stellen, waarmee deze eenvoudig en volstrekt anoniem op grote lijnen kan beoordelen of zijn speelgedrag als recreatief, risicovol of problematisch is aan te merken. Een specifieke zelftest wordt niet voorgeschreven. Wel moet een vergunninghouder in zijn verslavingspreventiebeleid uiteenzetten, welke zelftest hij aanbiedt. Zijn verslavingspreventiebeleid moet in samenwerking met deskundigen op het gebied van verslavingszorg worden ontwikkeld, toegepast en onderhouden.

Interventie in het speelgedrag

Overschrijding van het spelersprofiel vormt een duidelijke risico-indicator, waarop de vergunninghouder in het speelgedrag van de betrokken speler moet interveniëren. Een speler die gedurende het spel de grenzen van zijn speelgedrag overschrijdt, moet door de vergunninghouder een spiegel worden voorgehouden. De vergunninghouder wordt verplicht bij overschrijding van het spelersprofiel feedback te geven op het speelgedrag van de speler. Dit kan bijvoorbeeld met een email, pop-up of telefoongesprek, zo antwoord ik de leden van de **CDA-fractie** die vragen of een enkele overschrijding van de gestelde grenzen door de speler niet als indicatie wordt beschouwd.
De speler die risicovol speelgedrag vertoont, zoals het meerdere malen overschrijden van de grenzen van het spelersprofiel, moet van de vergunninghouder niet alleen feedback krijgen, maar waar nodig ook handvatten om zijn speelgedrag te matigen. De vergunninghouder is in dit kader verplicht een persoonlijk onderhoud met de speler te voeren, waarin de vergunninghouder moet onderzoeken of en in welke mate het geconstateerde speelgedrag risicovol is en of de speler daarmee ook schade aan zichzelf of aan naasten kan berokkenen. Naast overschrijdingen van het spelersprofiel worden geen andere concrete risico-indicatoren benoemd op basis waarvan de vergunninghouder zonder meer altijd moet interveniëren. Op dit moment zijn nog geen objectieve indicatoren voor problematisch speelgedrag bekend, die voor iedere speler in iedere situatie duidt op problematisch speelgedrag. De vraag of iemand problematisch speelgedrag vertoont en daarmee de vraag wanneer de vergunninghouder moet interveniëren, is altijd afhankelijk van de persoonlijke situatie van de speler. De vergunninghouder betrekt bij de beoordeling van het speelgedrag bijvoorbeeld ook de vraag of dat gedrag voor de speler, gezien diens spelershistorie, ongebruikelijk is. Daarnaast kunnen de risico's ook verschillen per type kansspel. De vergunninghouder moet in zijn preventiebeleid aandacht besteden aan de specifieke risico-indicatoren per type kansspel. Zoals de leden van de **SGP-fractie** terecht veronderstellen, betekent dit echter niet dat de

kwaliteit en de effectiviteit van het preventiebeleid per type kansspel zal verschillen.

De leden van de **CDA-fractie**, die hebben gevraagd naar hetgeen wordt verstaan onder «langdurige» deelname, «veel» inzetten en «onheus» gedrag, antwoord ik dat dit, zoals gezegd, afhankelijk is van de context. Wat langdurige deelname aan de vergunde kansspelen is, is afhankelijk van onder meer de karakteristieken van het kansspel, de speelwijze en de achterliggende motivatie van de speler. Zo zal een recreatieve speler die deelneemt aan een groot pokertoernooi, meer tijd aan het spel besteden dan de recreatieve speler die een ander casinospel, zoals roulette, speelt. Deelname gedurende een halve dag aan een groot pokertoernooi hoeft niet direct een signaal te zijn dat wijst op risicovol speelgedrag, terwijl deelname gedurende een halve dag aan roulettespelen dit wel kan zijn.

Daarnaast is iedere speler anders. Zo haalt de ene persoon plezier uit het sociale aspect van een kansspel en zal deze relatief veel tijd besteden aan het kansspel en aan de interactie met medespelers – zoals bijvoorbeeld doorgaans te zien valt bij deelnemers aan online bingo – en zal een ander, die een meer solitaire en snelle spelbeleving prefereert, juist minder tijd aan hetzelfde kansspel besteden.

De hoogte van de inzetten is afhankelijk van de financiële mogelijkheden van de individuele speler, waardoor geen «gemiddeld» of «modaal» bedrag kan worden vastgesteld dat voor iedere speler een zinvolle grens aangeeft. Waar het om gaat is de inzet in relatie tot het geconstateerde speelgedrag, bijvoorbeeld een opvallende verhoging van de inzetten van een bepaalde speler ten opzichte van het patroon dat deze eerder vertoonde of een patroon van hoge inzetten na een verlies (het najagen van verliezen). Dit speelgedrag kan een indicatie zijn van risicovol speelgedrag.

Onheus gedrag, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden voorts, kan variëren van het (online) uitschelden van andere spelers en medewerkers van de vergunninghouder, tot het veelvuldig ongegrond klagen bij de klantendienst over de vermeende oneerlijkheid van het spel en vermeende onterechte verliezen.

De leden van de **PvdA-fractie** hebben er op gewezen dat het voor een vergunninghouder lastig zal zijn te bepalen wanneer een speler onvrijwillig in het centraal register moet worden opgenomen, omdat hij geen inzage heeft in de bestedingsruimte of inkomsten van de speler. Mede om deze reden, zo antwoord ik deze leden, zijn naast de overschrijving van het spelersprofiel geen algemene indicatoren opgesteld op basis waarvan een vergunninghouder altijd moet ingrijpen in het speelgedrag. De vraag of sprake is van onmatige deelname en daarmee de vraag of een speler daarom in het centraal register zou moeten worden ingeschreven, is altijd afhankelijk van de persoonlijke situatie van de speler. Hierbij worden, zoals gezegd, verschillende factoren, waaronder de spelershistorie en de mate waarin het speelgedrag tot financiële problemen leidt, betrokken. Signalen voor de vergunninghouder die kunnen wijzen op problematisch speelgedrag, zijn onder meer frequente verhogingen of frequente overschrijdingen van de limieten in het spelersprofiel ondanks eerdere interventie door de vergunninghouder. Ook significante ontwikkelingen in de frequentie waarmee de speler deelneemt aan de vergunde kansspelen, ontwikkelingen in de speelduur per speelsessie en ontwikkelingen in inzetgedrag kunnen een signaal vormen dat de speler onmatig deelneemt. Verder kunnen ook ongewenste persoonlijke gedragingen van de betrokken speler jegens zijn tegenspelers of medewerkers van de vergunninghouder, en signalen van derden, zoals familieleden een

aanwijzing vormen dat de speler problematisch speelgedrag vertoont. Ook het direct verlagen van de grenzen na eerder vertoond risicovol speelgedrag, kan een signaal vormen zo antwoord ik de leden van de **CDA-fractie**.
De vergunninghouder kan zich, bijvoorbeeld, naar aanleiding van het persoonlijk onderhoud met de speler, al dan niet in combinatie met meldingen van derden, een beeld vormen of sprake is van onmatige deelname.

Ook vergunninghouders van landgebonden kansspelen moeten op grond van hun zorgplicht het speelgedrag monitoren, en interveniëren waar nodig. Alleen zijn de mogelijkheden om het gedrag van spelers te monitoren en analyseren anders, immers de speler bevindt zich in een andere context. De landgebonden vergunninghouder zal afgaan op het fysieke gedrag van de speler, waaronder bijvoorbeeld de bezoekfrequentie, onheus gedrag jegens andere spelers, personeel van de vergunninghouder of slaan op automaten, zo antwoord ik de leden van de **CDA-fractie.**

Beperking van het aantal bovenmodale spelers

In de suggestie van de leden van de **PvdA-fractie** om een vergunninghouder niet toe te staan meer dan een bepaald aantal klanten te hebben die boven het bedrag van een vastgestelde modale gokker uitgeven, kan ik mij niet goed vinden.
Een dergelijke beperking kan niet goed worden geoperationaliseerd. Hoe zou, bijvoorbeeld, «de modale speler» kunnen worden vastgesteld en hoe zou het toegestane aantal «boven modale» spelers per vergunninghouder of per spelsoort moeten worden bepaald? Ook is een speler die meer geld dan een gemiddelde speler aan kansspelen besteedt, daarmee nog geen risico- of probleemspeler. Die speler kan bijvoorbeeld beschikken over een hoger budget dan de gemiddelde speler of kan bij de besteding van zijn budget andere prioriteiten stellen dan de gemiddelde speler, zonder dat dit duidt op bestaande problemen met zijn speelgedrag of een risico op de ontwikkeling van problematisch speelgedrag. Iedere individuele speler heeft nu eenmaal zijn eigen voorkeuren wat betreft bijvoorbeeld de frequentie waarmee hij wil spelen, de bedragen die hij wil inzetten en de kansspelen waaraan hij wil deelnemen.

Het op voorhand uitsluiten van een bepaalde groep spelers op grond van hun inzetten komt de gewenste kanalisatie niet ten goede, omdat de uitgesloten spelers hun heil in het resterende illegale aanbod zullen zoeken. Indien zich onder die groep spelers zouden bevinden, die wel problemen met hun speelgedrag hebben, is beter om die in het zicht van een verantwoord opererende vergunninghouder te houden – die hun speelgedrag moet monitoren en analyseren, die die spelers bewust moet maken van hun problemen en die hen er toe moet bewegen hun gedrag te matigen – dan die spelers in het illegale circuit te verliezen.

Bewijs van inkomsten

De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd hoe de regering denkt over het verplicht tonen van een recente loonstrook of inkomstenopgave. Zij menen dat een tweeledig effect hiervan zou kunnen zijn dat geen spelers deelnemen aan kansspelen indien zij hiertoe financieel niet in staat zijn, en dat de vergunninghouder bij indicaties voor kansspelverslaving contact kan opnemen met de werkgever van de betrokken speler. Ik meen echter dat een dergelijke maatregel zal leiden tot een lagere kanalisatiegraad dan wenselijk is. Ik wijs er in dit verband op dat een hoge kanalisatiegraad mede wordt bepaald door de mate waarin het geregu-

leerde stelsel voor de speler voldoende aantrekkelijk is. Het is daarom van belang dat een speler niet wordt geconfronteerd met onnodige drempels. Ik verwacht dat het moeten opgeven van inkomensgegevens en de wetenschap dat de vergunninghouder contact zal opnemen met de werkgever voor zeer veel spelers een dermate hoge drempel voor inschrijving bij een vergunninghouder zal zijn, dat zij het illegale aanbod zullen verkiezen boven het gereguleerde aanbod. Daarmee zou een dergelijke maatregel een averechts effect sorteren.

Daarbij komt dat het niet aan de vergunninghouder is om te beoordelen of een speler, gegeven diens inkomen, financieel in staat is om deel te nemen aan de aangeboden kansspelen. Hij kan hiervoor ook geen objectieve maatstaven formuleren en geen algemene regels stellen. Iedere individuele speler heeft immers zijn eigen voorkeuren wat betreft de spelsoorten waaraan hij wenst deel te nemen, de frequentie waarmee hij daaraan wil deelnemen en de hoogte van zijn inzetten. Iedere individuele speler heeft bovendien een eigen budget te besteden en eigen overwegingen te maken met betrekking tot de wijze waarop hij dat budget wenst te besteden. De vergunninghouder kan niet voorspellen hoeveel de speler van plan is aan kansspelen te gaan besteden. Ook kan hij op basis van alleen inkomstengegevens niet beoordelen wat de bestedingsruimte van die speler is, omdat hij geen zicht heeft op het gehele vermogen en de overige uitgaven van de speler. Tenslotte is een loonstrookje bij inschrijving niet meer dan slechts een momentopname.

Omdat iedere speler zijn individuele kenmerken en achtergronden heeft, is het niet mogelijk om alle honderdduizenden spelers in Nederland over één kam te scheren en een algemene standaardregel te ontwikkelen waarmee voor iedere speler kan worden beoordeeld of deze financieel in staat is aan kansspelen deel te nemen. De achtergronden van een (semi-) professionele pokerspeler zijn anders dan die van een recreatieve bingo-speler. Het is zeer wel denkbaar dat een speler met een lager inkomen slechts incidenteel en met zeer beperkte inzetten wil deelnemen aan de aangeboden kansspelen. Bij sommige kansspelsoorten zoals online bingospelen zijn lage inzetten ook gebruikelijk.

Daarnaast acht ik het tonen van een loonstrook of inkomstenopgaven onwenselijk met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Aangezien ik verwacht dat de vergunninghouder aan de hand van dergelijke documenten slechts beperkt inzicht krijgt in de werkelijke financiële situatie van de speler, acht ik het overleggen hiervan niet proportioneel.

Het is met het oog op de gewenste kanalisatie en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de speler ook niet wenselijk de vergunninghouder te verplichten bij indicaties van risicovol speelgedrag contact op te nemen met de werkgever van de betrokken speler. Bij dergelijke indicaties moet de vergunninghouder wel contact opnemen met de betrokken speler zelf en hem ertoe bewegen zijn speelgedrag te matigen. Het feit dat problematisch speelgedrag ernstige negatieve gevolgen voor onder meer de werksituatie van de betrokken speler kan hebben en dat de toekomstige vergunninghouder dit in zijn persoonlijk onderhoud met de speler moet betrekken, betekent niet dat de vergunninghouder zelf contact op zou moeten nemen met de werkgever. In de memorie van toelichting wordt zo iets ook niet gesteld.

Kredietwaardigheidsbeoordeling

De vraag van de leden van de **CDA-fractie** of de toekomstige vergunninghouder niet iedere deelnemer op zijn kredietwaardigheid zou moeten beoordelen middels het Bureau Krediet Registratie (BKR), beantwoord ik ontkennend. Nog daargelaten de vraag wat deze leden exact voor ogen staat, voegt een dergelijke maatregel naar mijn mening niets toe aan de reeds voorgestelde maatregelen en zou slechts tot een averechts effect op de gewenste kanalisatie kunnen leiden.

Het BKR verstrekt informatie over verstrekte kredieten aan de bij hem aangesloten kredietverstrekkers – algemene banken, gemeentelijke en semi-gemeentelijke volkskredietbanken en andere sociale kredietinstellingen, kredietgevende thuiswinkelorganisaties, importeurs, warenhuizen en detailhandelaren, hypothecair kredietverstrekkende instellingen en creditcardorganisaties – om die kredietverstrekkers te ondersteunen bij hun afweging of voor de betrokken kredietverstrekker en de betrokken consument verantwoord is om aan die consument (nog) verder krediet te verstrekken. Hiermee wordt voorkomen dat de consument meer leent dan hij kan aflossen en worden de financiële risico's voor kredietverleners beperkt. De toekomstige vergunninghouder is echter per definitie geen kredietverstrekker. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, mag hij de speler geen krediet verlenen en ook geen belang hebben bij kredietverlening aan spelers.

Daarnaast zegt een BKR registratie weliswaar iets over de vraag of het verantwoord is om nog verder kredietmogelijkheden te verstrekken aan een consument, maar kan de vergunninghouder op basis hiervan nog niet beoordelen of een speler financieel in staat is om deel te nemen aan de aangeboden kansspelen. Ook de mogelijkheid om rood te staan en creditcardlimieten worden bij het BKR geregistreerd, ongeacht of deze kredieten wel of niet zijn aangewend. Daardoor staan meer dan negen miljoen mensen reeds bij het BKR geregistreerd. Het feit dat iemand een creditcard heeft of op een bepaalde rekening rood staat, wil daarom nog niet zeggen dat het onverantwoord is om die persoon deel te laten nemen aan de aangeboden kansspelen.

Voor de gewenste kanalisatie wijs ik ook in dit verband op het belang van de spelersbeleving. Ik acht het zeer aannemelijk dat een verplichte en systematische kredietwaardigheidsbeoordeling – nog los van de vraag of die alleen bij de inschrijving als speler plaatsvindt of ook bij iedere aanmelding voor deelname aan het kansspel en welke vorm van BKR-beoordeling de aan het woord zijnde leden voor ogen hebben – een dermate hoge drempel voor de speler zal zijn bij diens keuze tussen gereguleerde en het illegale aanbod, dat menigeen om die reden zal kiezen voor het illegale aanbod die een dergelijke zinloze eis niet stelt en daarmee de privacy van de speler beter eerbiedigt.
Daarnaast hangt aan een verplichte en systematische kredietwaardigheidsbeoordeling via het BKR een prijskaartje, dat de kosten van het legale aanbod opdrijft en daarmee de kanalisatie negatief beïnvloedt.

Persoonlijk onderhoud

De speler die risicovol speelgedrag vertoont, zoals het meerdere malen overschrijden van de grenzen van het spelersprofiel, moet van de vergunninghouder niet alleen feedback krijgen, maar waar nodig ook handvatten om zijn speelgedrag te matigen. De vergunninghouder is in dit kader verplicht het gedrag van de speler in een persoonlijk onderhoud met die speler onderzoeken.

De leden van de **SP-** en **SGP-fracties** hebben diverse vragen over dit persoonlijke onderhoud gesteld. Gezien het karakter van kansspelen op afstand is het wenselijk om hiervoor onder «persoonlijk onderhoud» ook vormen van contact op afstand toe te staan. Gedacht moet worden aan telefonisch contact of contact via de *webchat* die *face-to-face* contact mogelijk maakt. De vergunninghouder moet de speler in dit persoonlijk onderhoud wijzen op diens specifieke speelgedrag. Ook moet sprake zijn van interactie waarin nadere gegevens worden uitgewisseld, zoals bijvoorbeeld een verklaring van de speler van diens toegenomen speelgedrag. Een enkele waarschuwing – middels een pop-up of standaard email – waarop niet gereageerd hoeft te worden, volstaat dus niet als persoonlijk onderhoud.

De leden van de **SGP-fractie** hebben daarnaast ook vragen gesteld over de inspanning die van vergunninghouders verwacht wordt om de speler zich er toe te bewegen zich vrijwillig van deelname aan kansspelen uit te sluiten. Ik antwoord deze leden dat de vergunninghouder in het persoonlijk onderhoud met de speler allereerst moet nagaan of die speler daadwerkelijk risicovol of problematisch speelt. Indien dit het geval is, moet de vergunninghouder achterhalen wat de gevolgen van het risicovolle of problematische speelgedrag voor die speler kunnen zijn en of die speler daarmee ook schade kan berokkenen aan zichzelf of zijn naasten. De vergunninghouder moet die speler vervolgens confronteren met diens risicovolle of problematische speelgedrag en de mogelijke nadelige gevolgen daarvan, en proberen die speler te overreden tijdelijk afstand van het kansspel te nemen door zich in het centraal register in te schrijven. Het is daarbij aan de vergunninghouder om in te schatten hoeveel gesprekken nodig zijn om die speler tot vrijwillige uitsluiting te bewegen. Om die reden moet diegene die het persoonlijk onderhoud met de speler aangaat, niet alleen getraind zijn in motiverende gesprekstechnieken, maar ook beschikken over kennis van de algemene kenmerken van kansspelverslaving.

Contact tussen de vergunninghouder en de speler

De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd naar de wijze van contact tussen de vergunninghouder en de speler en in het bijzonder of de regering de vergunninghouder nog meer manieren dan *chatten* en e-mailen ter beschikking stelt om contact te leggen met spelers. Bij de inschrijving van een speler moet de vergunninghouder onder meer de contactgegevens van die speler – in ieder geval diens e-mailadres en telefoonnummer – registreren en deze controleren. Naast e-mail en telefoon kan de vergunninghouder uiteraard ook op andere wijze met de speler communiceren over diens speelgedrag, bijvoorbeeld met *in-game* berichten of *webchat*. Welke overige communicatiemiddelen de vergunninghouder voor zijn communicatie met de speler kan gebruiken, wordt niet in regelgeving voorgeschreven. Dit kan het beste aan de vergunninghouder als verantwoord opererende aanbieder worden overgelaten, zodat deze snel kan aansluiten bij de technologische ontwikkelingen op het gebied van communicatie.
Zoals in paragraaf 3.2.1 is aangegeven, moet de vergunninghouder in zijn verslavingspreventiebeleid het getrapte preventiemodel hanteren, waarin de speler centraal staat. Hij moet de speler daarom benaderen op de meest effectieve manier en met het meest effectieve middel. Die meest effectieve benadering kan per speler verschillen. Bij een speler die voornamelijk in de nachtelijke uren speelt, is het mogelijk beter deze via een *in-game*bericht te bereiken dan hem op zijn huistelefoon te bellen. Iemand die daarentegen voornamelijk overdag met zijn smartphone deelneemt aan kansspelen, is mogelijk beter telefonisch te bereiken.

Contact tussen de vergunninghouder en gezinsleden van de speler

Denkbaar is dat het een gezinslid of vriend van een speler opvalt, dat die speler meer geld of tijd aan kansspelen besteedt dan hij zich kan veroorloven, of dat die speler op vragen over zijn deelname aan kansspelen ontwijkend of geprikkeld reageert of liegt. Indien dergelijke signalen worden gemeld aan de vergunninghouder bij wie die speler speelt, kan die vergunninghouder deze betrekken bij diens analyse van het speelgedrag van de betrokken speler en de risico's die die speler neemt, en op (meer) passende wijze interveniëren. De middelen waarmee gezinsleden met de vergunninghouder kunnen communiceren, worden niet in regelgeving verankerd, zo antwoord ik de leden van de **CDA-fractie**, die hebben gevraagd waarom en hoe naasten contact kunnen opnemen met de vergunninghouder ingeval zij niet bekend zijn met het speelgedrag van de betrokken persoon.

De leden van de **CDA-fractie** hebben in dit verband gevraagd naar een vergelijking met landgebonden kansspelen. Zij menen dat een eigenaar van een speelautomatenhal wel zal optreden bij spelers die anderen fysiek en verbaal lastigvallen omdat dergelijk gedrag wellicht andere spelers zal verjagen, maar dat een speler die bij kansspelen op afstand verbaal een enkele andere speler lastig valt, verder niemand tot last hoeft te zijn en ook goede inkomsten voor de vergunninghouder kan genereren.
Het is primair aan de betrokken ondernemers zelf, ongeacht of deze landgebonden kansspelen of kansspelen op afstand organiseren, om te bepalen op welke wijze zij omgaan met vervelende klanten. Wel wordt de vergunninghouder verplicht het geconstateerde onheuse gedrag, zoals nu gebruikelijk is bij Holland Casino, te registreren en dit gedrag met de overige gegevens met betrekking tot het speelgedrag te betrekken bij de analyse van dat gedrag. Het geconstateerde onheuse gedrag kan immers een indicatie zijn voor risicovol speelgedrag. Indien de vergunninghouder risicovol speelgedrag heeft geconstateerd, moet hij op grond van zijn zorgplicht interveniëren. De beleidsdoelstelling is immers niet zozeer het tegengaan van onheus gedrag bij spelers, als wel het tegengaan van kansspelverslaving bij spelers.
Overigens kan een speler ook online vervelend gedrag vertonen en andere spelers lastig vallen. Veel online aanbieders maken gebruik van een chatprogramma. Hierin kunnen spelers ervaringen met elkaar delen. Indien een speler verbaal andere spelers beledigt en de online vergunninghouder niet ingrijpt, bestaat ook voor hem het risico dat andere spelers worden verjaagd.

Verslavingshulp

De leden van de **CDA-fractie**, die hebben gevraagd of de GGZ-instellingen en zelfhulpgroepen of de vergunninghouders verantwoordelijk zijn voor het verlenen van online hulpverlening, antwoord ik dat de actieve zorgplicht van de vergunninghouders niet zo ver strekt dat zij ook online verslavingshulp moeten verlenen. Dit behoort niet tot hun taken en hiertoe zijn zij ook niet geëquipeerd. In Nederland wordt de mogelijkheid van online hulpverlening en preventiehulp geboden door zorginstellingen en zelfhulpgroepen.

Om het voor de GGZ-instellingen en verslavingszorg mogelijk te maken dat zij anonieme eerstelijns psychologische zorg op internet kunnen blijven aanbieden en de speler naar die zorg kunnen blijven toeleiden, is momenteel wetgeving in voorbereiding om te voorzien in de mogelijkheid

van structurele financiering van dergelijke anonieme e-mental health.[56] In aanloop naar de inwerkingtreding daarvan wordt het tijdelijke subsidiebeleid voortgezet. Hiertoe is een Beleidskader anonieme e-mental health vastgesteld.[57]

Wel moet het verslavingspreventiebeleid van de vergunninghouder aansluiten bij het Nederlandse stelsel van verslavingszorg, zodat hij spelers die dat nodig hebben daarover kan adviseren en hen naar de in Nederland beschikbare hulpverlening kan toeleiden. Ook moet hij zorg dragen voor een toereikend kennisniveau van zijn medewerkers die zich bezig houden met uitvoering van het verslavingspreventiebeleid, zoals het verplicht volgen van een cursus waarin aandacht wordt besteed aan de herkenning van risicovol en problematisch speelgedrag en aan de mogelijkheden die vanuit verslavingszorg mogelijk zijn om kansspelverslaving tegen te gaan.

4.3.3 Verslavingsfonds

Met de voorgestelde uitbreiding van de bestemming van de bestaande kansspelheffing (het voorgestelde onderdeel b van artikel 33e, eerste lid, Wok) wordt voorgesteld de toekomstige vergunninghouders tot het organiseren van kansspelen op afstand een bijdrage te laten leveren aan het «verslavingsfonds» waarom in de motie Van Gent c.s. is gevraagd.[58] Hieronder ga ik in op de verschillende vragen die hierover zijn gesteld.

Taken

De leden van de **VVD-fractie** hebben gevraagd naar de kerntaken van het fonds. Met de aanvullende bestemmingsheffing, zo antwoord ik hen, zullen de toekomstige houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand een bijdrage leveren aan de kosten van preventiehulp, van (anonieme) behandeling van kansspelverslaving en van onderzoek naar preventie en behandeling van kansspelverslaving. De kerntaken van het fonds zijn dus niet alleen gericht op behandeling van kansspelverslaving zo antwoord ik de leden van de **ChristenUnie-fractie**. De vraag van de leden van de **PvdA-fractie** of het mogelijk is om uit het verslavingsfonds onderzoek naar de ontwikkelingen in gokken en gokproblemen te financieren, beantwoord ik dus bevestigend. Het verslavingsfonds heeft een sterk preventief karakter. Het verslavingsfonds zal dan ook zeker worden ingezet voor onderzoek naar de ontwikkeling van nieuwe preventieve methoden om kansspelverslaving te voorkomen, maar ook om (anonieme) preventieve hulp en behandeling van kansspelverslaving (onder meer via internet) te financieren.

De leden van de **CDA-fractie,** die hebben gevraagd om een overzicht van de tarieven en bestedingen van vergelijkbare bijdragen in andere EU-lidstaten met een gereguleerd stelsel voor kansspelen op afstand, antwoord ik dat ik niet over een dergelijk overzicht beschik. Voor een kort overzicht van vergelijkbare initiatieven in andere EU-lidstaten verwijs ik hen naar het landenoverzicht in bijlage 1 bij deze nota.

---

[56] Wijziging van de Zorgverzekeringswet, de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en enkele andere wetten teneinde de bekostiging van anonieme e-mental health structureel te regelen en de anonieme financiering van zorg aan ernstig bedreigde cliënten mogelijk te maken (Kamerstukken II, 2012/13, 33 675, nr. 1).

[57] Besluit van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 25 november 2014, houdende vaststelling van een beleidskader voor subsidiering van anonieme e-mental health, Stcrt. 2014, 34385 van 4 december 2014. https://www.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2014-34385.html

[58] Kamerstukken II 2010/11, 32 264, nr. 12.

Vaststelling van de heffing

Het totale bedrag dat voor het verslavingsfonds wordt geheven, wordt jaarlijks door de Minister van Veiligheid en Justitie na overleg met de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport vastgesteld. De leden van de **VVD-fractie** hebben gevraagd naar de wijze waarop de heffing wordt vastgesteld. De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd hoe het tarief van 0,5% van het bruto spelresultaat tot stand is gekomen. Parallel aan de ontwikkeling van de eisen die aan het verslavingspreventiebeleid van de toekomstige vergunninghouders worden gesteld, zo antwoord ik hen, heeft het Ministerie van Veiligheid en Justitie in samenwerking met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de kansspelautoriteit de contouren van het verslavingsfonds vastgesteld en daarbij bezien welke zinvolle activiteiten uit dat fonds gefinancierd zouden kunnen worden. Gedacht wordt aan het ontwikkelen van een preventiepakket op maat met (communicatie) methodes waarmee kwetsbare groepen benaderd en geïnformeerd kunnen worden, het verder ontwikkelen van risicoprofielen om risicospelers vroegtijdig te signaleren en het vergroten van de beschikbaarheid en bereikbaarheid van (zelf)hulp mogelijkheden. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft daarbij in samenspraak met het Netwerk Verslavingszorg, het samenwerkingsverband van alle afdelingen verslavingspreventie en -behandeling van de instellingen voor verslavingszorg, een voorlopige prioritering van de bestedingsdoelen en een eerste inschatting van de kosten opgesteld. Deze zijn vervolgens omgeslagen naar het verwachte bruto spelresultaat van de vergunde markt voor kansspelen op afstand in Nederland. Begroot is dat deze activiteiten met een verslavingsfondsheffing van 0,5% van het bruto spelresultaat van de toekomstige vergunninghouders na opening van de markt op een goede en gedegen wijze kunnen worden ontplooid.

Grondslag en heffingsplichtigen

De leden van de **VVD-fractie** hebben gevraagd waarom gekozen is voor een percentage van de omzet in plaats van een vast bedrag dat de werkelijke kosten dekt, aangezien een stijging van de bruto spelomzet niet per definitie noodzaakt tot meer geld voor preventie en onderzoek. Ik kan met deze leden in zoverre meegaan dat het verband tussen de toename van het bruto spelresultaat en de noodzaak tot meer geld voor preventie en onderzoek zeker niet lineair is. Toch is het een valide aanname dat bij een stijgend aantal spelers of een stijgende tijd- en geldbesteding van die spelers (dit met een toenemend bruto spelresultaat als resultante), ook de vraag naar (anonieme) internet hulp en het gebruik van preventieve maatregelen zal toenemen. Een vast bedrag per vergunninghouder voor het verslavingsfonds is om die reden minder wenselijk.

Overigens wordt het verslavingsfonds zo ingericht dat, wanneer de noodzaak voor bekostiging van (anonieme) internet hulp en overige bestedingsdoelen van het verslavingsfonds, zoals onderzoek naar de effectiviteit van preventiemaatregelen, minder groot wordt, dit reden is om het percentage van de heffing te verlagen.

Door de door het fonds gemaakte kosten niet jaarlijks om te slaan over de verschillende vergunninghouders worden ingewikkelde rekenmethodes en daarmee nodeloze lasten voor het bedrijfsleven en de kansspelautoriteit voorkomen. Met de gekozen grondslag wordt bovendien aangesloten bij de reeds bestaande grondslag van de heffing ter bekostiging van de taken van de kansspelautoriteit.

De leden van de **VVD-** en **SGP-fracties** hebben gevraagd naar de vergunninghouders die een bijdrage moeten leveren aan het verslavingsfonds. Het is juist, zo antwoord ik deze leden, dat die aanvullende bijdrage vooralsnog alleen wordt geheven van de houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand. De tarieven van de kansspelheffing voor de overige vergunninghouders zijn als gevolg van de introductie van die aanvullende heffing dus niet aangepast. Voor hen geldt derhalve een nul-tarief als bijdrage aan dat fonds. Dit neemt niet weg dat bij iedere herziening van het stelsel van landgebonden deelmarkten, zoals de landgebonden speelcasino's, zal worden overwogen of en in hoeverre de desbetreffende vergunninghouder eveneens een bijdrage zal moeten gaan leveren aan dat fonds. Dit wordt in het desbetreffende wetsvoorstel geregeld. Van de organisatoren van goede doelen-loterijen (artikel 3 Wok) zal geen bijdrage worden verlangd. Voor die vergunninghouders bevat dit wetsvoorstel geen wijziging van het tarief van de kansspelheffing.

Beheer, verantwoording en toezicht

De leden van de **VVD-fractie** hebben gevraagd naar de verantwoording van de bestedingen van het verslavingsfonds. De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd wie verantwoordelijk is voor het beheer van het fonds en wie toezicht houdt op de verplichte afdrachten, evenals de bestedingen daarvan. De Minister van Veiligheid en Justitie heeft als stelselverantwoordelijke voor het kansspelbeleid in het wetsvoorstel de kaders gesteld voor het verslavingsfonds. De kansspelautoriteit werkt momenteel in overleg met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de nadere uitwerking van dit fonds.
Opgemerkt dient te worden dat er in het licht van de motie weliswaar sprake is van een fonds, maar dat dit geen fonds zal zijn in de zin van de Comptabiliteitswet. De verplichte afdracht aan het fonds is onderdeel van de kansspelheffing waarmee ook de kosten van de kansspelautoriteit worden gefinancierd. De kansspelautoriteit is verantwoordelijk voor het beheer, de verantwoording van de bestedingen en het toezicht hierop.

Betrokkenheid van de sector

De toekomstige vergunninghouders, zo antwoord ik op de vraag van de leden van de **VVD-fractie** naar de rol van de sector in het verslavingsfonds, kunnen vanuit hun ervaring belangrijke bijdragen leveren in de vorm van adviezen over nuttige preventieactiviteiten. Ook kunnen zij hun ervaringen delen over de in hun praktijk voorkomende vormen van problematisch speelgedrag en de (on)mogelijkheden om die tegen te gaan. Dit geeft inzicht in problemen die, bijvoorbeeld, met uit het fonds te bekostigen onderzoek kunnen worden geadresseerd.

Op de vraag van de aan het woord zijnde leden hoe de initiatieven van de online kansspelsector tot oprichting van een Preventiefonds Kansspelen worden beoordeeld in het licht van het verslavingsfonds, antwoord ik dat ik initiatieven vanuit de sector zelf om kansspelverslaving te voorkomen zeer toejuich. Zoals in de memorie van toelichting reeds is aangegeven, dragen verschillende verantwoord opererende kansspelaanbieders al langere tijd op vrijwillige basis bij aan verslavingspreventie. Gelet op het belang dat ik hecht aan het voorkomen van kansspelverslaving en aan een juiste uitvoering van de motie Van Gent c.s., meen ik dat een verplichte bijdrage aan het verslavingsfonds op dit moment de voorkeur heeft. Bij de uitwerking van het verslavingsfonds zullen verschillende partijen, waaronder aanbieders van kansspelen, worden betrokken.

De leden van de **VVD-fractie** hebben ook gevraagd hoe de initiatieven van de online kansspelsector tot het ontwikkelen van een keurmerk worden beoordeeld. Ik antwoord deze leden dat ik positief aankijk tegen initiatieven vanuit de sector om kansspelen op een verantwoorde wijze aan te bieden. Op grond van het wetsvoorstel moeten aanbieders aan strikte eisen voldoen om consumenten te beschermen en kansspelverslaving te voorkomen. Indien vergunninghouders zich daarnaast door zelfregulering met een keurmerk willen onderscheiden, dan juich ik dit toe. Een zelfregulerend keurmerk mag de consument echter niet de indruk geven dat de aanbieder die dat keurmerk gebruikt, ook over een vergunning beschikt. De vergunninghouder moet in ieder geval op zijn site duidelijk vermelden dat hij over een vergunning beschikt en moet ook voorzien in een link naar de kansspelautoriteit.

4.4. Maatregelen ter bescherming van de consument

4.4.1. Spelersinformatie

De leden van de **PvdA-fractie** hebben gevraagd of online spelers continu op het scherm worden geïnformeerd over de indicatoren die zij zelf hebben bepaald, zoals het bedrag dat reeds is vergokt en de speelduur. De leden van de **CDA-fractie** hebben geraagd of de klok en het saldo van de speelrekening op iedere pagina van de gebuikersinterface zichtbaar moet zijn.
Vergunninghouders moeten informatie waarmee inzicht in het speelgedrag kan worden verkregen, op eenvoudige wijze toegankelijk maken voor spelers. Dit betekent dat op elke pagina of scherm van de spelersinterface toegang tot die informatie wordt gegeven. Zo moet de vergunninghouder de speler informatie verstrekken over het actuele saldo van de speelrekening, het beginsaldo van de speelrekening bij de laatste aanmelding, de totale inzet sinds de laatste aanmelding, de totale winst of het totale verlies sinds de laatste aanmelding en een overzicht van alle transacties op de speelrekening gedurende ten minste de laatste 90 dagen.
Om het scherm gedurende deelname aan de kansspelen overzichtelijk te houden, wordt vereist dat de vergunninghouder het actuele speelsaldo, een klok met de actuele tijd in Nederland en de duur van de huidige speelsessie continu op ieder scherm weergeeft. Alle overige informatie moet op een eenvoudige en duidelijke wijze vanaf ieder scherm toegankelijk zijn voor de speler.
Een dergelijke gedetailleerde uitwerking van de spelersinformatie leent zich niet voor regeling op wetsniveau, zo antwoord ik de leden van de **CDA-fractie**. Bovendien is ook hier sprake van de wenselijkheid om dergelijke details adequaat te kunnen aanpassen, bijvoorbeeld aan de hand van nieuwe wetenschappelijke inzichten of ontwikkelingen in de praktijk.

4.4.2. Identiteitsvaststelling

Nederland kent geen centraal identificatiesysteem dat kan worden gebruikt voor identificatie bij online-transacties. Tijdens het Algemeen overleg op 1 juni 2011[59] heeft de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie toegezegd dat het huidige DigiD, dat is bedoeld voor het verkeer tussen burger en overheid, niet zal worden gebruikt in het verkeer tussen de speler en de toekomstige vergunninghouder, zo antwoord ik de leden van de **VVD-fractie**, die hebben gevraagd naar de mogelijkheden om de infrastructuur van de DigiD te gebruiken om de identiteit van de speler te controleren en de reden waarom niet voor deze

[59] Kamerstukken II 2010/11, 24 557, nr. 128, p. 25.

mogelijkheid is gekozen. Overwogen is wel om een specifiek op kansspelen op afstand systeem gericht systeem te ontwikkelen waarbij gebruik wordt gemaakt van de DigiD-infrastructuur en waarbij de inschrijving als speler geschiedt door tussenkomst van de kansspelautoriteit. In een dergelijk systeem zou de aspirant speler zich met zijn DigiD voor inschrijving bij een vergunninghouder moeten melden bij de kansspelautoriteit, die diens identiteit verifieert. Hoewel dit technisch te operationaliseren zou zijn, is hier niet voor gekozen, aangezien dit met zich mee zou brengen dat de kansspelautoriteit een omvangrijke ICT-omgeving zou moeten creëren, terwijl op korte termijn een alternatief met een hoog betrouwbaarheidsniveau in de vorm van eID voor alle online dienstverlening – en niet alleen voor kansspelen – beschikbaar komt. Daarom is niet gekozen om voor de korte periode in aanloop naar de ontwikkeling daarvan tegen hoge kosten een afzonderlijk en specifiek voor kansspelen op afstand systeem te ontwikkelen. Ik verwijs hierbij naar de brief van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Economische Zaken van 19 december 2013.[60] Omdat dit middel nog niet beschikbaar is, moet vooralsnog gebruik worden gemaakt van andere methoden die voldoende zekerheid bieden.

Een van die methoden behelst een afschrift (kopie, scan of foto) van het identiteitsbewijs van de speler in combinatie met een verificatiebetaling van de betaalrekening van die speler. Bij deze, in de memorie van toelichting beschreven methode is aangesloten bij de methode die ter uitvoering van de Wwft wordt gebruikt voor de identificatie en verificatie van klanten die niet in persoon aanwezig zijn. Dit is bij de huidige stand van de techniek de meest betrouwbare methode voor identificatie en verificatie op afstand, zo antwoord ik de leden van de **SP-fractie**, die zorgen hebben geuit over de vaststelling van de identiteit van de speler. Daarbij antwoord ik deze leden ook dat deze wijze van identiteitsvaststelling zoveel mogelijk voorkomt dat minderjarigen door het opgegeven van een valse leeftijd kunnen deelnemen aan kansspelen. De vergunninghouder zal bij twijfel nader onderzoek doen. Ook moet hij op zijn website ook duidelijk vermelden, dat deelname aan kansspelen door minderjarigen niet is toegestaan.

De leden van de **VVD-fractie** hebben gewezen op de breed onderschreven onwenselijkheid van het verspreiden van dergelijke kopieën wegens het risico op fraude. Ik ben met hen van mening dat het niet wenselijk is dat burgers te pas en te onpas een kopie van hun identiteitsbewijs verstrekken aan organisaties waarop geen of onvoldoende toezicht wordt gehouden. Het risico op identiteitsfraude is echter terdege onderkend en wordt in de voorgestelde regulering geminimaliseerd. Vergunninghouders mogen persoonsgegevens, waaronder afschriften van identiteitsbewijzen, uitsluitend verwerken voor het doel waarvoor deze zijn verzameld en moeten ook passende technische en organisatorische maatregelen treffen om deze gegevens te beveiligen tegen verlies en onrechtmatige verwerking. Aan het beheer van deze gegevens worden de nodige technische eisen gesteld, waarbij wordt aangesloten bij bestaande normen voor gegevensbescherming. Die moeten door de vergunninghouder in zijn spelsysteem zijn geïmplementeerd.

Zo zal de vergunninghouder binnen zijn organisatie maatregelen moeten treffen om ongeoorloofde toegang tot de gegevens te voorkomen. Daarbij gaat het zowel om fysieke beveiliging van de apparatuur als elektronische beveiliging van de opgeslagen informatie. De toegang tot de informatie moet beveiligd zijn, zodat alleen de personen die de gegevens voor de

[60] Kamerstukken II 2013/14, 26 643, nr. 299.

uitoefening van hun taken nodig hebben, toegang tot die informatie hebben.
Ook zal de vergunninghouder zorg moeten dragen voor geschikte training en regelmatige bijscholing van zijn personeel over het informatiebeveiligingsbeleid en de informatiebeveiligingsprocedures van zijn organisatie, een en ander voor zover dit relevant is voor de functie.
Daarnaast moet de vergunninghouder het risico op identiteitsfraude beteugelen door bijvoorbeeld de kopieën van identiteitsbewijzen gescheiden van de informatie over de bank- of betaalrekening van de speler op te slaan. De vergunninghouder moet de kopieën vijf jaar na beëindiging van de relatie met de speler vernietigen. Dit moet plaatvinden in een veilige omgeving en op een wijze die ertoe leidt dat reconstructie van de gegevens redelijkerwijs niet mogelijk is.
Het spelsysteem van de vergunninghouder moet ook op het voldoen aan de eisen met betrekking tot de beveiliging van persoonsgegevens zijn gekeurd door een geaccrediteerde keuringsinstelling.
De kansspelautoriteit ziet toe op naleving van die eisen en handhaaft die.

Vergunninghouders die zich niet aan die eisen houden, lopen het risico hun vergunning te verliezen. Ik wijs er in dit verband ook op dat voor een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand slechts in aanmerking komen die kansspelaanbieders wier betrouwbaarheid buiten twijfel staat. De bescherming van persoonsgegevens is binnen de EU geharmoniseerd. De betrouwbaarheid van aanbieders die zich in een andere lidstaat waar zij al actief zijn, niet aan deze regels hebben gehouden, staat niet buiten twijfel. Deze aanbieders komen niet in aanmerking voor een vergunning.

Ten slotte noem ik hier dat het gebruik van een afschrift (kopie, foto of scan) van het identiteitsbewijs ook in aanloop naar een beter technisch alternatief als eID niet de enige methode is. In de lagere regelgeving wordt ruimte gelaten voor veilige alternatieven waarbij als randvoorwaarde geldt dat die voldoende betrouwbaar zijn en de identiteit van de speler daarmee ondubbelzinnig komt vast te staan. De vergunninghouder kan bijvoorbeeld gebruik maken van fysieke identificatie en verificatie door derden of van fysieke identificatie en verificatie in een landgebonden vestiging, indien hij daarover beschikt. Ook het gebruik van een *webcam* kan een alternatief zijn. In dergelijke gevallen is een afschrift van het identiteitsbewijs niet nodig.

Zodra een beter alternatief dan de getrapte wijze van identificatie, zoals het eID, beschikbaar komt, zal de noodzaak van een afschrift (kopie, foto of scan) van het identiteitsbewijs van de speler vervallen. Tot die tijd moet worden volstaan met andere verificatiemethoden en doet de burger die wil deelnemen aan kansspelen op afstand, er verstandig aan op de kopie, foto of scan van zijn identiteitsbewijs duidelijk aan te geven dat het een kopie is dat aan de met name te noemen vergunninghouder is verstrekt voor zijn inschrijving als speler en de datum.

In enkele lidstaten als Denemarken, Italië en Spanje wordt voor de identificatie van spelers al gebruik gemaakt van een door de overheid uitgegeven centraal identificatiesysteem. In andere lidstaten is zo’n systeem niet beschiktbaar. Vergunninghouders hanteren daarom hun eigen verificatiemethoden met een wisselende mate van betrouwbaarheid. In Frankrijk is een dergelijk centraal identificatiesysteem nog niet beschikbaar voor aanbieders van kansspelen op afstand. In Frankrijk is, evenals in het voorgestelde Nederlandse stelsel, gekozen voor getrapte verificatie, waarbij zowel een kopie van een identiteitsbewijs als documenten die aantonen dat de opgegeven bank- of betaalrekening op

naam van de speler staat, naar de vergunninghouder verstuurd moeten worden.

De leden van de **VVD-fractie** hebben ook gevraagd naar het risico dat een burger een kopie van zijn identiteitsbewijs stuurt aan een fraudeur die zich voordoet als vergunninghouder. Deze leden antwoord ik dat de burger zijn eigen verantwoordelijk heeft en ook moet nemen. Die burger moet weten dat hij voorzichtig moet zijn met het verstrekken van kopieën van zijn identiteitsbewijs. Iedereen kan op de website van de kansspelautoriteit zien welke aanbieders een vergunning hebben. Voordat iemand zich bij een bepaalde aanbieder op een bepaalde website inschrijft, doet hij er goed aan te controleren of hij met een vergunninghouder te maken heeft die gehouden is aan de Nederlandse regelgeving.

De aan het woord zijnde leden, die hebben aangegeven te twijfelen aan de effectiviteit van het afschrift van het identiteitsbewijs, antwoord ik dat daarom – indien voor deze verificatiemethode wordt gekozen – ter bevestiging van de opgegeven identiteit van de betrokken persoon ook een verificatiebetaling van de tegenrekening wordt verlangd. Met die betaling wordt vertrouwd op het eerder door de desbetreffende bank of betaaldienstverlener uitgevoerde proces van identificatie en verificatie van de betrokken rekeninghouder. Bovendien moet een speler die zich als een ander wil voordoen, hierdoor beschikken over zowel het identiteitsbewijs van die ander als het aan de tegenrekening van die ander gekoppelde betaalinstrument. Dat betekent, dat hij in de gelegenheid moet zijn om een kopie te maken van het identiteitsbewijs van de persoon voor wie hij zich voor wil doen, en dat hij ook moet beschikken over de benodigde beveiligingssleutels (bijvoorbeeld gebruikersnaam, wachtwoord of tancodes) voor het gebruik van het op naam van die persoon gestelde betaalinstrument. Hierdoor acht ik de kans dat iemand onder een valse identiteit een spelersaccount kan openen, minimaal.

4.4.3. Spelerstegoeden

De leden van de **SP-fractie** hebben aangegeven nieuwsgierig te zijn naar de visie van de regering op de spelerstegoeden. Zij hebben hierover verschillende vragen gesteld. Het spelerstegoed, zo antwoord ik deze leden, is het tegoed in euro's, Britse ponden, Amerikaanse dollars of andere niet-virtuele valuta, dat toebehoort aan de speler en dat door de toekomstige vergunninghouder wordt beheerd op de spelersrekening van de speler. Die spelersrekening is een interne, door de vergunninghouder binnen zijn organisatie op naam van de individuele speler aangehouden rekening. Het saldo op deze rekening vormt een opeisbare vordering van de speler op de vergunninghouder.

De aan het woord zijnde leden veronderstellen terecht dat wanneer het spelerstegoed door de vergunninghouder zelf wordt beheerd, dit niet kan worden aangemerkt als elektronisch geld in de zin van de Wft, maar eerder kan worden gezien als een soort virtuele tegoedbon. Op het spelerstegoed is in dat geval ook geen van de regimes van de Wft van toepassing. Het aanhouden van het spelerstegoed is dan met name niet aan te merken als het verlenen van een betaaldienst (artikel 1:5a, tweede lid, onderdeel g, subonderdeel 5°, Wft). In het Besluit kansspelen op afstand worden op grond van het voorgestelde artikel 31l Wok nadere regels gesteld aan de betalingen tussen vergunninghouder en speler, aan de spelersrekening en het beheer daarvan. Zo moeten de spelerstegoeden onder meer worden afgescheiden van het risicodragend vermogen van de vergunninghouder en moeten alle transacties op een deugdelijke manier

worden geregistreerd. Deze regels worden ontwikkeld in nauwe samenwerking met het Ministerie van Financiën en De Nederlandsche Bank (DNB).
Indien de vergunninghouder het beheer van de spelerstegoeden uitbesteedt aan een derde partij, worden deze tegoeden wel aangemerkt als elektronisch geld. Het tegoed kan dan immers worden gebruikt voor de betaling bij een andere partij dan de uitgever ervan. De vergunninghouder mag het beheer van de spelerstegoeden dan ook alleen uitbesteden aan partijen met een vergunning voor elektronischgeldinstelling van DNB.

De spelersrekeningen vallen daarnaast onder het bereik van artikel 3:5 Wft, dat een ieder behoudens vrijstelling of ontheffing verbiedt om in de uitoefening van een bedrijf buiten besloten kring opvorderbare gelden aan te trekken, ter beschikking te verkrijgen of ter beschikking te hebben. Dit verbod is bedoeld om te voorkomen dat een ieder zo maar gelden van mensen kan aantrekken, zonder dat gewaarborgd is dat op een verantwoorde manier met deze gelden wordt omgegaan en het geld weer kan worden terugbetaald. Alleen bij voldoende waarborgen is een uitzondering op dit verbod mogelijk. Dergelijke waarborgen worden getroffen in de vereisten die aan de spelersrekening en het beheer daarvan worden gesteld en die, zoals gezegd, in samenwerking met het Ministerie van Financiën en DNB worden ontwikkeld. Het Ministerie van Financiën werkt aan een aanpassing van de Vrijstellingsregeling Wft, zodat kansspelaanbieders met een vergunning van de kansspelautoriteit worden uitgezonderd van de werkingssfeer van het verbod van artikel 3:5 Wft.

Aan het spelerstegoed, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden voorts, wordt geen vervaldatum verbonden. Het is in beginsel onbeperkt geldig, met dien verstande dat, indien een speler geruime tijd niet daadwerkelijk heeft gespeeld, de spelersrekening moet worden gesloten en de vergunninghouder het saldo van die speler moet uitkeren op diens betaalrekening bij een vergunninghoudende bank of betaaldienstverlener. De spelersrekening is immers uitsluitend bedoeld om de deelname aan kansspelen op afstand mogelijk te maken en niet voor andere doeleinden, zoals het parkeren van gelden. Het spelerstegoed kan in ieder geval niet door louter tijdsverloop voor de speler verloren gaan.

De aan het woord zijnde leden hebben voorts verschillende vragen gesteld over chargebacks in die gevallen waarin geld met een creditcardbetaling naar de spelersrekening is overgemaakt. Indien het spelerstegoed op de spelersrekening is samengesteld uit verschillende bronnen, bijvoorbeeld door diverse creditcardbetalingen en betalingen van een bankrekening via iDeal, wordt het desbetreffende bedrag bij een chargeback teruggestort naar het betaalinstrument waarvan het afkomstig is. Indien het spelerstegoed op de spelersrekening van een bepaalde speler bij wijze van voorbeeld € 100 bedraagt en dat tegoed bestaat uit € 20 dat via iDeal is gestort en € 80 via een creditcardbetaling, wordt in het geval van een chargeback van de creditcard € 80 van de speelrekening teruggestort naar de creditcard. De overige € 20 blijft op de spelersrekening staan. Het financiële risico in het geval van een chargeback, zo antwoord ik deze leden voorts, berust bij de vergunninghouder. Het is dan ook aan de vergunninghouder om te bepalen of hij dit risico wil lopen en betalingen met creditcards toe wil staan. Hij loopt dit risico overigens alleen als het met de creditcardbetaling overgemaakte geld al is verspeeld. Zo lang het nog ongebruikt op de spelersrekening staat, kan dit geld met een chargeback van de speelrekening worden teruggeboekt naar de creditcard.

Speelwinsten worden altijd eerst op de speelrekening gestort voordat zij aan de speler worden uitgekeerd. Uitkering geschiedt altijd op de door de speler opgegeven tegenrekening. Die tegenrekening is een gewone betaalrekening bij een bank of betaaldienstverlener. De speler kan slechts één tegenrekening opgeven. Uitkering van speelwinst gaat dus altijd naar dezelfde rekening. Voor stortingen kan de speler wel meerdere rekeningen gebruiken, mits de betaalinstrumenten die worden gebruikt voor de storting altijd te herleiden zijn tot de persoon van de speler. Ook het terugstorten van (onverspeelde) tegoeden verloopt via de tegenrekening. In geval van een chargeback kan de vergunninghouder het desbetreffende bedrag van de speelrekening afschrijven, zolang het daar nog op staat. Hierbij wijs ik er op dat gestorte bedragen onverwijld op de speelrekening moeten worden bijgeschreven, maar tegen de tijd dat een chargeback wordt uitgevoerd kan het desbetreffende tegoed al door de speler zijn ingezet in een spel. De door de vergunninghouder beheerde speelrekening, zo antwoord ik de leden van de **SP-fractie** voorts, moet niet worden gezien als e-wallet, aangezien het tegoed niet gezien kan worden als elektronisch geld.

Op de vraag van de aan het woord zijnde leden welke partijen mogen worden belast met het beheer van de spelersrekeningen antwoord ik dat dit uiteraard de vergunninghouder zelf is, maar ook een derde partij kan zijn aan wie hij dat beheer uitbesteedt. Die derde moet dan wel voldoen aan alle eisen die aan de vergunninghouder zelf worden gesteld. De vergunninghouder blijft ook bij uitbesteding van werkzaamheden verantwoordelijk voor het naleven van de Wok en de lagere regelgeving. Bij uitbesteding moet de vergunninghouder zich ervan verzekeren dat de derde aan wie hij uitbesteedt, zich aan de Nederlandse regelgeving zal houden. Onregelmatigheden bij dergelijke derden worden hem aangerekend. Het is de vergunninghouder het risico loopt te worden beboet, indien hij taken uitbesteedt aan onbetrouwbare of incapabele derden. In voorkomende gevallen kan zijn vergunning op het spel staan. De vergunninghouderheeft geen registratie bij DNBank als betaaldienstverlener of een Europees paspoort met een notificatie voor de Nederlandse markt bij DNB nodig. Hij is immers geen betaaldienstverlener. Overigens wordt in het betalingsverkeer tussen de vergunninghouder en de spelers voor stortingen en uitbetalingen wel gebruik gemaakt van betaaldienstverleners. Die moeten wel beschikken over een vergunning of notificatie van De Nederlandsche Bank.
Indien de vergunninghouder het beheer van de spelerstegoeden aan een derde uitbesteedt, moet die derde, zoals gezegd, wel beschikken over een vergunning als elektronischgeldinstelling van DNB.

In antwoord op de vraag van de leden van de **CDA-fractie** naar de mogelijkheden binnen het communautaire recht om de spelerstegoeden in Nederland te kunnen beheren, stel ik voorop dat het de toekomstige vergunninghouder vrij staat de spelerstegoeden in Nederland te beheren, maar daartoe niet zal worden verplicht. Een dergelijke verplichting vormt, zeker voor kansspelaanbieders die in een andere lidstaat zijn gevestigd en die daardoor aanvullende kosten zullen moeten maken om aan die verplichting te voldoen, een beperking van het vrije dienstenverkeer. Ook vormt zij een beperking van het betalingsverkeer.

Ik zie echter geen rechtvaardiging voor een dergelijke beperking, omdat de bescherming van de spelerstegoeden met andere en lichtere middelen voldoende kan worden gerealiseerd. Zo moeten de toekomstige vergunninghouders op grond van het voorgestelde artikel 31l Wok de spelerstegoeden afzonderen van het eigen risicodragende vermogen of die spelerstegoeden verzekeren, en waarborgen treffen voor de uitkering van de tegoeden aan de spelers. Bij de vergunningaanvraag moeten zij

aantonen op welke wijze de tegoeden zullen worden afgeschermd en beoordeelt de kansspelautoriteit of de gekozen methode voldoende waarborgen biedt. Verder zal de vergunninghouder ook passende maatregelen moeten treffen die waarborgen dat het saldo op een speelrekening te allen tijde aan de speler kan worden uitgekeerd. De kansspelautoriteit beoordeelt ook deze maatregelen voorafgaand aan vergunningverlening. Gegeven het moderne betalingsverkeer dat het mogelijk maakt dat gelden, ook indien die in Nederland worden beheerd, snel naar andere landen kunnen worden overgemaakt, acht ik dergelijke maatregelen geschikter dan de eis dat spelerstegoeden in Nederland moeten worden beheerd.
Voor zover de aan het woord zijnde leden het oog hebben op mogelijke malversaties door vergunninghouders, wijs ik hen er ook in dit verband op dat de betrouwbaarheid van de toekomstige vergunninghouders buiten twijfel moet staan en dat hun continuïteit redelijkerwijs gewaarborgd moet zijn.

Uit het onderzoek van *Gambling Compliance* is niet gebleken dat de onderzochte lidstaten de vergunninghouders verplichten de spelerstegoeden te beheren in het land waar de kansspelen worden aangeboden. Dit steunt mij in mijn mening dat dit geen geschikte en te rechtvaardigen maatregel is.
Wel blijkt uit het onderzoek van *Gambling Compliance* dat de vergunninghouders in België bij de vergunningaanvraag een gedetailleerd plan moeten overleggen waarin zij aangeven welke waarborgen worden getroffen voor de uitbetaling van alle speelwinsten en alle andere transacties. Dit zal in Nederland niet anders zijn.
In het Verenigd Koninkrijk moeten de vergunninghouders de tegoeden op de spelersrekeningen afscheiden van het eigen vermogen en duidelijk naar spelers kenbaar maken op welke manier die tegoeden beschermd zijn. Ook dit zal in Nederland niet anders zijn.
In Denemarken moet de vergunninghouder de spelerstegoeden afscheiden van zijn eigen vermogen. De tegoeden op de afgescheiden rekening moeten te allen tijden gelijk zijn aan het totaal aan tegoeden op de spelersrekeningen. Ook dit zal in Nederland niet anders zijn. De vergunninghouder in Denemarken moet ook een financieringsplan opstellen waarin hij op basis van risicoanalyses en berekeningen inzicht geeft in de manier waarop hij de uitkering van spelerstegoeden te allen tijden kan waarborgen.
Frankrijk en Italië hanteren blijkens het onderzoek van *Gambling Compliance* geen specifieke voorwaarden voor het beschermen van de spelerstegoeden.

Met de voorgestelde maatregen, zo antwoord ik de leden van de **CDA-fractie**, zijn de spelerstegoeden naar mijn mening optimaal gewaarborgd. Ik zie geen bijzondere risico's aan het beheer van spelerstegoeden buiten Nederland. Gelet op het zetelvereiste en de beperkte mogelijkheid tot ontheffing daarvan, waarop ik in paragraaf 4.7 nader inga, komt een kansspelaanbieder die opereert vanuit een land waar ondernemingen geen jaarrekeningen hoeven op te maken of waar zij niet hoeven te voldoen aan vereisten die vergelijkbaar zijn met de eisen waaraan een kapitaalvennootschap naar het recht van een EU-of EER lidstaat moet voldoen, niet in aanmerking voor een vergunning. Uitgangspunt is immers dat de toekomstige vergunninghouder zijn statutaire zetel, zijn hoofdbestuur of zijn hoofdvestiging in een lidstaat heeft. Van dit vereiste kan in enkele gevallen onder bepaalde voorwaarden door de kansspelautoriteit ontheffing worden verleend. In dat geval moet het recht in de staat waar de vergunninghouder zetelt in ieder geval op bepaalde onderwerpen, waaronder het vennootschapsrecht, vergelijkbaar zijn met de Nederlandse of Europese regelgeving. Ook deze vergunning-

houders zullen daardoor op grond van het recht in het land waar zij hun zetel hebben, verplicht zijn om een jaarrekening op te stellen.

Op de vraag van de leden van de **SP-fractie** hoe de toekomstige vergunninghouders kunnen weten wat verantwoorde werving en reclame in de praktijk inhoudt, ben ik hiervoor in paragraaf 3.3 reeds ingegaan. Daar ben ik ook ingegaan op de vraag van de leden van de **D66-fractie** met betrekking tot het verbod om het aanbieden van gratis speeltegoeden (bonussen) af te stemmen op het individuele speelgedrag van de speler.

4.5. Maatregelen ter voorkomen fraude en criminaliteit

4.5.1. Controledatabank

De controledatabank, waarin de toekomstige vergunninghouder gegevens moeten registreren, is een instrument van toezicht. De verschillende vragen die hierover zijn gesteld, beantwoord ik daarom graag in paragraaf 4.7, waar ik nader in ga op de maatregelen ten behoeve van het toezicht.

4.5.2. Fraude en criminaliteit

4.5.2.1. Algemeen

De leden van de **PvdA-fractie** hebben gevraagd naar de lagere regelgeving op grond waarvan houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand fraude en criminaliteit moeten gaan opsporen. De leden van de **VVD-fractie** hebben meer in het bijzonder gevraagd naar de maatregelen ter bestrijding van matchfixing.

In het Besluit kansspelen op afstand, zo antwoord ik deze leden, wordt de verplichting voor de vergunninghouder opgenomen om in zijn organisatie een integriteitsbeleid te voeren, toe te passen en te onderhouden, dat is gericht op het onderkennen en voorkomen van onder meer witwassen en fraude van en misbruik van de vergunde kansspelen. Ter uitvoering van dat integriteitsbeleid moet de vergunninghouder in ieder geval de integriteitsrisico's die aan de door hem georganiseerde kansspelen zijn verbonden, hebben geïnventariseerd en geanalyseerd en moet hij die inventarisatie en analyse up to date houden.

Verder moet de vergunninghouder concrete gegevens die van belang zijn voor het onderkennen van mogelijke integriteitsinbreuken en ongebruikelijke transacties systematisch registreren en analyseren. Het gaat hierbij om gegevens met betrekking tot onder meer de transacties van en naar de speelrekeningen en om gegevens met betrekking tot het speelgedrag, waaronder het soort kansspel waaraan de speler deelneemt, de inzet van de spelers en welke spelers tegen elkaar spelen, zo antwoord ik ook de leden van de **SP-** en **CDA-fracties**.
De toekomstige vergunninghouder moet bovendien de relevante gegevens met betrekking tot de transacties van en naar de spelersrekeningen in de controledatabank opnemen. Het gaat hierbij in ieder geval om het type transactie (bijvoorbeeld storting, inleg, uitbetaling, speelwinst, bonus), een datum/tijdstempel, welk soort betaalinstrument is gebruikt (bijvoorbeeld creditcard, iDeal), het rekeningnummer van de gecrediteerde of gedebiteerde bank- of betaalrekening en het bedrag. Deze gegevens moeten door de vergunninghouder worden gebruikt om fraude, witwassen, matchfixing en overige vormen van kansspelgerelateerde criminaliteit te onderkennen en te voorkomen.

De leden van de **CDA-fractie**, die hebben gevraagd naar de indicatoren voor een vergunninghouder om een speler te verdenken van fraude, antwoord ik dat het hierbij kan gaan om het gebruik van veel verschillende betaalinstrumenten, een betaalinstrument dat in een ander land is geregistreerd dan het land waar de speler blijkens zijn inschrijving zijn woonadres heeft, of een poging tot het gebruik van een betaalinstrument dat op naam staat van een andere persoon. De vergunninghouder moet de betalingstransacties in ieder geval op dergelijke indicatoren analyseren. Door het speelgedrag te monitoren kan de vergunninghouder ook ongebruikelijke speelpatronen detecteren, zoals spelers die zeer vaak met een vaste tegenspeler pokeren of irrationeel speelgedrag vertonen, spelers die stelselmatig hoge speelwinsten behalen en kleine verliezen leiden en spelers die geld storten op hun speelrekening en dit, zonder ermee te hebben gespeeld, weer laten terugboeken op hun tegenrekening. Ook het gedrag van spelers die pas na lang aandringen de gevraagde informatie verstrekken, bijvoorbeeld over hun speelgedrag, is een risico-indicatie. Daarnaast kan de vergunninghouder discrepanties in de door die speler verstrekte gegevens constateren. Een voorbeeld is een verschil tussen het gebruikte email-domein en het opgegeven woonland. Ook kan hij risico's op basis van de geografische locatie van de speler indiceren. In dit verband kan worden gedacht aan spelers die continu inloggen vanuit een ander land dan waar zij geregistreerd zijn, wat mogelijk duidt op het verstrekken van onjuiste gegevens, of aan spelers die snel achtereen vanuit veel verschillende landen inloggen, wat een indicatie kan zijn van manipulatie van het IP-adres door de speler om zo te kunnen frauderen. Een gedetailleerde uitwerking hiervan – waaronder de risico-indicatoren, die snel kunnen veranderen – wordt opgenomen in de Regeling kansspelen op afstand.

Vergunninghouders kunnen voor de analyse van deze gegevens onder andere gebruik maken van geautomatiseerde detectiesystemen die bij ongebruikelijke patronen een signaal afgeven.

De vergunninghouder moet in zijn bedrijfsvoering de nodige passende procedures hebben geïmplementeerd voor de behandeling en afwikkeling van mogelijke integriteitsinbreuken.

Voorts moet de vergunninghouder de kansspelautoriteit periodiek rapporteren over de uitvoering van zijn integriteitsbeleid. De kansspelautoriteit kan op basis hiervan beoordelen of de vergunninghouder inderdaad de nodige maatregelen en voorzieningen in zijn organisatie heeft geïmplementeerd om witwaspraktijken, matchfixing en overige fraude zoveel mogelijk te onderkennen en te voorkomen, en informatie verzamelen over de *best practices* op dit gebied. De rapportages aan de kansspelautoriteit zullen in ieder geval gegevens moeten bevatten over het aantal onderzoeken naar aanleiding van geïndiceerde risico's op integriteitsbreuken met vermelding van datum/tijdstip van signalering, type integriteitsbreuk (fraude, witwassen, manipulatie speluitkomst etc), grond voor risico-signalering (bijvoorbeeld overschrijding grensbedrag, ongebruikelijk gokpatroon, terug storting van niet verspeelde bedragen etc.), de uitkomsten van die onderzoeken en een beschrijving van de afhandeling van gegrond verklaarde verdenkingen van integriteitsrisico's.

Gegevens met betrekking tot de transacties van en naar de spelersrekeningen zullen op grond van de Wft gedurende vijf jaar moeten worden bewaard. Deze gegevens zullen tevens gepseudonimiseerd in de controledatabank moeten worden opgeslagen in het kader van het toezicht. Voor gegevens die op grond van de AWR moeten worden bewaard, geldt een bewaartermijn van zeven jaar. Voor de verschillende te onderscheiden sets aan gegevens die de vergunninghouder moet

registreren en analyseren wordt bij deze termijnen aangesloten, zo antwoord ik de leden van de **SP-fractie** op hun vraag hoe lang gegevens worden bewaard om eventueel onderzoek achteraf mogelijk te maken.

4.5.2.2. Matchfixing

De toekomstige vergunninghouders worden ook verplicht beleid te voeren, toe te passen en te onderhouden, dat specifiek gericht is op het behoud van de integriteit van de sporten waarop hij weddenschappen aanbiedt.
Benadrukt moet worden dat de kans dat de vergunde kansspelen misbruikt worden voor matchfixing, verkleind wordt door de spelersregistratie en de procedure voor identificatie en verificatie van de speler. Het ligt daarom meer voor de hand dat voor matchfixing gebruik wordt gemaakt van het illegale kansspelaanbod waar men eenvoudiger anoniem kan spelen. In de praktijk wordt veelal gebruik gemaakt van illegale Aziatische kansspelaanbieders. Ook omdat die aanbieders de inzet veelal niet maximeren, is die markt aantrekkelijk voor criminelen.
Desalniettemin is het van belang dat ook vergunninghouders hun verantwoordelijkheid nemen om matchfixing binnen het vergunde aanbod te voorkomen. Zoals ook in de kabinetsreactie op het rapport «matchfixing in Nederland» is aangeven[61] moeten alle betrokken partijen – van sportorganisaties en -bonden, kansspelaanbieders en rijksoverheid tot opsporingsinstanties – hun verantwoordelijkheid nemen en bijdragen aan een brede aanpak om matchfixing in Nederland te voorkomen. Zo hebben sportorganisaties de verantwoordelijkheid om hun sporters en andere personen die betrokken zijn bij de wedstrijden, voor te lichten over de risico's en gevolgen van matchfixing en de disciplinaire maatregelen te treffen bij constatering van betrokkenheid bij matchfixing. Van groot belang is daarnaast dat die organisaties hun sporters op tijd betalen, zodat deze minder gevoelig zijn voor omkoping. Ook zouden sportorganisaties moeten letten op signalen die er op wijzen dat sporters of andere bij de wedstrijden betrokken personen financiële problemen hebben, waardoor zij extra kwetsbaar kunnen zijn.
Vergunninghouders spelen vooral een belangrijke rol in het detecteren van ongebruikelijke gokpatronen. Zij beschikken over de nodige data om deze te onderkennen.
In zijn integriteitsbeleid moet de vergunninghouder beschrijven welke gegevens hij voor de detectie van verdachte wedstrijden registreert, hoe deze gegevens geanalyseerd worden en welke procedures hij inricht voor een passende behandeling en afwikkeling van mogelijke gevallen van matchfixing.
Aan dit beleid worden de nodige minimumeisen gesteld.

Zo moeten vergunninghouders die sportweddenschappen aanbieden, in ieder geval het volume van de weddenschappen die bij hem zijn afgesloten in relatie tot de wedstrijd waarop gewed wordt, monitoren. Op basis van deze gegevens kan worden geconstateerd of voor een bepaalde wedstrijd een verhoogd risico op matchfixing geldt. De vergunninghouder moet vervolgens maatregelen treffen conform de procedures die hij daarvoor in zijn integriteitsbeleid heeft beschreven. In de Regeling kansspelen op afstand wordt opgenomen dat hij daarbij in ieder geval bijzondere aandacht moet besteden aan de beperking van zijn aanbod aan sportweddenschappen. Daarnaast kan de vergunninghouder aanvullende maatregelen voor de behandeling en afwikkeling van mogelijke gevallen van matchfixing in zijn beleid opnemen. Te denken valt bijvoorbeeld aan maximering van de inzet op bepaalde weddenschappen. De maatregelen die hij neemt, moeten passen bij het geïndiceerde risico. Het is ook in het

[61] Kamerstukken II 2013/14, 33 296, nr. 10.

belang van de vergunninghouder zelf om matchfixing te voorkomen en beperkende maatregelen te treffen bij weddenschappen op wedstrijden met een verhoogd risico. Om die reden is het in de internationale praktijk reeds gangbaar dat aanbieders de inzet op bepaalde soorten weddenschappen bij voorbaat maximeren.

Daarnaast moet de vergunninghouder het aanbod van bepaalde weddenschappen op voorhand beperken. In dit verband wordt gedacht aan beperking van het aanbod van weddenschappen op sportwedstrijden die van onvoldoende belang zijn voor de competitie in de desbetreffende sport en die daarmee kwetsbaar zijn voor matchfixing, en aan beperking van het aanbod op sportwedstrijden waarvan de organisatie met onvoldoende waarborgen tegen matchfixing is omgeven. In ieder geval mogen geen weddenschappen worden georganiseerd met betrekking tot jeugdwedstrijden of wedstrijden, anders dan in de draf- en rensport, die worden georganiseerd door sportorganisaties die niet door NOC*NSF zijn erkend. Verder mogen vergunninghouders geen weddenschappen aanbieden op wedstrijden die worden georganiseerd door sportorganisaties of geledingen daarvan, die invloed uitoefenen op de vergunninghouder of door sportorganisaties of geledingen daarvan waarop de vergunninghouder invloed uitoefent of waarbij sprake is van enige andere vorm van belangenverstrengeling die ertoe kan leiden dat uitslagen gemanipuleerd kunnen worden.

Ook zal de vergunninghouder in zijn organisatie maatregelen moeten treffen om misbruik van voorkennis over de betrokken sportwedstrijden of, voor zover van toepassing, misbruik van diens positie als sponsor of (mede)eigenaar van een sportorganisatie te voorkomen door deelname van bepaalde personen aan de door hem aangeboden kansspelen te beperken.
In dit verband wordt gedacht aan het voorkomen van deelname aan sportweddenschappen door personen die binnen de organisatie van de vergunninghouder integriteitsgevoelige functies bekleden. Sportorganisaties hebben een belangrijke verantwoordelijkheid in het voorkomen dat personen die betrokken zijn bij de organisatie van de sportwedstrijd (spelers, staf, en dergelijke) niet op hun eigen wedstrijd wedden. Om hen hierbij van dienst te zijn, wordt van vergunninghouders vereist dat zij heldere informatie verschaffen over de wedstrijden en competities waarop zij weddenschappen aanbieden. Immers als sportorganisaties weten op welke gebeurtenissen weddenschappen afgesloten kunnen worden, kunnen zij ook alerter zijn op eventuele manipulatie van deze gebeurtenissen. De informatie moet voor sportorganisaties overzichtelijk en eenvoudig te vinden zijn. Ook wordt de vergunninghouder verplicht om wedstrijden die hij op basis van zijn eigen analyse als verdacht aanmerkt, bij de sportorganisatie die deze wedstrijd organiseert te melden, zodat die organisatie kan onderzoeken wie betrokken zijn bij de mogelijke manipulatie van de wedstrijd en of betrokkenen op hun eigen wedstrijd hebben gewed. Indien nodig kunnen de sportorganisatie vervolgens disciplinaire maatregelen nemen en de manipulatie voorkomen.

De regering, zo antwoord ik de leden van de **VVD-fractie**, staat derhalve bepaald niet afwijzend tegenover de gedachte om niet alle sportweddenschappen ongelimiteerd toe te laten in Nederland. Beperking van het aanbod van sportweddenschappen of van de mogelijkheid om daaraan deel te nemen, moeten echter wel relevant zijn om fraude te voorkomen. Om die reden heb ik er voor gekozen om een grote verantwoordelijkheid bij de vergunninghouders neer te leggen in het voorkomen van matchfixing. Het detecteren van verdachte weddenschappen vergt maatwerk waarbij een grote verscheidenheid aan indicatoren betrokken dient te

worden. De vergunninghouder beschikt bij uitstek over de nodige gegevens, expertise en ervaring om de risico's te detecteren. Daarnaast is het ook in het belang van de vergunninghouder zelf om matchfixing te voorkomen en beperkende maatregelen te treffen bij weddenschappen op wedstrijden met een verhoogd risico. Hij kan immers veel geld verliezen, indien een wedstrijd gemanipuleerd is. Ik zal nader onderzoeken welke aanvullende minimumeisen aan de risico-analyse van de vergunninghouders gesteld moeten worden. Hiervoor zal ik kijken naar de regels die andere lidstaten hierover hebben gesteld.

Bij de nadere uitwerking van de maatregelen om matchfixing te voorkomen zal rekening worden gehouden met (bestaande en toekomstige) internationale normen. Ik wijs hierbij – als voorbeeld – op reeds bestaande gedragscodes zoals die van ESSA en ELMS, op het op 18 september 2014 te Magglingen gesloten Verdrag van de Raad van Europa inzake de beïnvloeding van sportcompetities (Trb. 2014, 192) en op de werkzaamheden van de Europese Commissie op het gebied van de bestrijding van matchfixing.
Malta heeft als enige lidstaat het Hof van Justitie van de Europese Unie om advies gevraagd over de verenigbaarheid van het verdrag over manipulatie van sportwedstrijden met het unierecht, in het bijzonder ten aanzien van de definitie over illegale sportweddenschappen die in dit verdrag is opgenomen, zo antwoord ik de leden van de **CDA-fractie**.

De leden van de **VVD-** en **PvdA-fracties**, die positief tegenover het uitsluiten van individueel eenvoudig te beïnvloeden gebeurtenissen staan, wijs ik er op dat spotfixing in de praktijk weinig voorkomt, omdat het hierbij gaat om opvallende gebeurtenissen die door een individuele speler moeten worden veroorzaakt en waarmee die speler zich direct in een kwaad daglicht stelt. Dergelijke manipulaties zijn daardoor in het algemeen eenvoudiger te ontdekken dan manipulaties op de uitslag van een wedstrijd. Dit wordt bevestigd in het rapport «Matchfixing in Nederland».

Matchfixing is voor criminelen vooral aantrekkelijk bij weddenschappen waarin veel geld omgaat. Hiervan is bij weddenschappen op onderdelen van een sportwedstrijd, anders dan een tussenstand of de einduitslag, in het algemeen geen sprake.[62] Daarnaast leidt het feit dat het volume van de weddenschappen op dergelijke gebeurtenissen veelal laag is, ertoe dat ongebruikelijk hoge inzetten op dergelijke weddenschappen eerder opvallen, waardoor de kans groot is dat de manipulatie wordt ontdekt. Volgens onderzoek van Ben van Rompuy van het Asser Instituut vindt matchfixing dan ook voornamelijk plaats op de einduitslag van wedstrijden met een groot sportief en financieel belang (met name nationale competities)[63] omdat daar de liquiditeit het hoogst is. Ik ben er dan ook geen voorstander van, zo antwoord ik de leden van de **PvdA-** en **SP-fracties** om weddenschappen op onderdelen van een sportwedstrijd, anders dan een tussenstand of de einduitslag, in zijn geheel op voorhand te verbieden. België en Denemarken hebben dit soort weddenschappen ook niet verboden. Gebeurtenissen die makkelijk door één persoon te beïnvloeden zijn, vormen echter wel een mogelijke risico-indicator waar de vergunninghouder bij de beoordeling van de integriteitsrisico's rekening mee moet houden. Hij zal weddenschappen op dergelijke gebeurtenissen dan ook nauw moeten monitoren.

---

[62] University Paris 1 Panthéon-Sorbonne & International Centre for Sport Security, *Fighting against the manipulation of sport competitions*, 2014.

[63] Ben van Rompuy, *The odds of match fixing; Facts & figures on the integrity risk of certain sports bets*, T.M.C.Asser Instituut/Vrije Universiteit Brussel, 2015.

Omdat voor matchfixing in de praktijk vooral gebruik gemaakt wordt van het illegale kansspelaanbod in Azië, acht ik een te grote beperking van het vergunde aanbod aan sportweddenschappen niet wenselijk en ook niet efficiënt om matchfixing tegen te gaan. Dit heeft immers een negatief effect op de kanalisatie en zou de liquiditeit in de illegale markt en daarmee het risico op matchfixing alleen maar vergroten. Spanje en Italië laten het beleid om het aanbod van sportweddenschappen te beperken inmiddels ook steeds meer los, omdat dit averechts zou werken.

De leden van de **VVD-fractie** hebben ook gevraagd naar het uitsluiten van *betting exchanges*, waarbij een aanbieder twee partijen faciliteert om weddenschappen aan te gaan en waarbij het onbekend is tegen wie wordt gespeeld. Ik antwoord hen dat het mij niet voorkomt als wenselijk of noodzakelijk om sportweddenschappen die op deze wijze worden georganiseerd, op voorhand te verbieden. Naast het feit dat een dergelijke beperking gevolgen zal hebben voor de gewenste kanalisatie van op afstand aangeboden sportweddenschappen in Nederland, meen ik dat het enkele feit dat de spelers elkaars identiteit niet kennen niet van doorslaggevend belang is voor de bestrijding van matchfixing. Belangrijker dan de vraag of de spelers elkaars identiteit kennen, is dat de vergunninghouder de identiteit van de spelers kent en hun eventuele betrokkenheid bij de desbetreffende sportwedstrijd kan onderkennen. Het risico van misbruik van voorkennis is niet beperkt tot alleen *exchange betting*. In België en Denemarken geldt ook geen verbod op dergelijke weddenschappen.

De leden van de **SP-fractie** hebben in dit verband gevraagd of online sportweddenschappen op wedstrijden, competities en evenementen waarbij geheel of gedeeltelijk reglementaire controle ontbreekt, of waar reglementaire en objectieve verslaglegging ontbreekt, zullen worden verboden. Ik antwoord hen dat sportweddenschappen, anders dan in het kader van de draf- en rensport, alleen zullen mogen worden aangeboden, indien die worden afgesloten op wedstrijden die worden georganiseerd door sportorganisaties die door NOC*NSF zijn erkend. Op deze manier wordt de reglementaire controle gewaarborgd.

De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd om een reactie op het standpunt van de Eredivisie CV dat het verbod voor spelers om te gokken op de eigen competitie uitgebreid moet worden naar stafleden en toezichthouders. Ik acht het met het oog op het risico op matchfixing inderdaad onwenselijk dat stafleden en toezichthouders weddenschappen afsluiten op sportwedstrijden waarbij zij zijn betrokken.
De sportbonden zijn primair verantwoordelijk voor het voorkomen dat de bij hen aangesloten spelers, stafleden en andere personen die invloed kunnen uitoefenen op het verloop van de wedstrijd, deelnemen aan weddenschappen op hun eigen wedstrijden. Samenwerking tussen de sportbonden en de toekomstige vergunninghouders speelt hierin wel een belangrijke rol. Zoals eerder aangegeven, wordt in de lagere regelgeving opgenomen dat de toekomstige vergunninghouder die sportweddenschappen aanbiedt, in ieder geval verplicht wordt de betrokken sportbonden te informeren over de wedstrijden waarop hij weddenschappen aanbiedt. Ook wordt hij verplicht de desbetreffende sportbond te waarschuwen, indien hij op basis van zijn analyses een risico op matchfixing voor een bepaalde wedstrijd constateert. Zo kunnen ook de sportbonden hun verantwoordelijkheid nemen en passende maatregelen treffen om matchfixing te voorkomen. Sportbonden die een signaal van een kansspelaanbieder krijgen over een verdachte wedstrijd, kunnen vervolgens onderzoeken wie betrokken zijn bij de mogelijke manipulatie van de wedstrijd en of betrokkenen op hun eigen wedstrijd hebben gewed. Indien nodig kan de sportorganisatie vervolgens disciplinaire maatregelen nemen en de manipulatie voorkomen.

Ook hebben de aan het woord zijnde leden gevraagd om een reactie op het standpunt van de Eredivisie CV dat verbintenissen tussen aanbieders en spelers op individueel niveau dienen te worden uitgesloten. Ik heb niet gekozen voor een verbod op het aangaan van individuele sponsorcontracten, zo antwoord ik deze leden. Dergelijke sponsorcontracten zijn voor de financiering van bepaalde individuele sporten, bijvoorbeeld de dartsport, van groot belang. Zoals gezegd, zullen vergunninghouders geen weddenschappen mogen aanbieden op wedstrijden waarbij het risico op belangenverstrengeling tussen de vergunninghouder en de betrokken sportorganisatie te groot is. Deze maatregel vloeit voort uit de afspraken in het verdrag van de Raad van Europa inzake beïnvloeding van sportcompetities.

De leden van de **SP-fractie** hebben gevraagd hoe onafhankelijk en structureel toezicht op verdachte sportweddenschappen zal worden georganiseerd. Zij hebben ook gevraagd of online kansspelaanbieders worden verplicht verdachte gokpatronen te melden bij de sportbonden en de kansspelautoriteit en of van hen zal worden verwacht dat de betreffende wedstrijd onmiddellijk wordt geannuleerd bij dergelijke signalen.

Ten eerste zal, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden en de leden van de **CDA-fractie** op hun daartoe strekkende vraag, in lagere regelgeving worden opgenomen dat de vergunninghouder die sportweddenschappen organiseert, aangesloten moet zijn bij een internationaal opererend samenwerkingsverband waarin organisatoren van sportweddenschappen in het belang van de integriteit van de sport en de sportweddenschappen gegevens met betrekking tot die weddenschappen analyseren en uitwisselen met de betrokken sportorganisaties. Dergelijke samenwerkingsverbanden hanteren veelal ook de verplichting voor aangesloten partijen om verdachte wedstrijden te melden. Zoals in de kabinetsreactie op het rapport «Matchfixing in Nederland, de aard en reikwijdte van het probleem, de risico's en de aanpak»[64] is aangegeven, zo antwoord ik ook de leden van de **VVD-fractie**, wordt verwacht dat dit een effectieve maatregel is in de strijd tegen matchfixing.

Vanuit hun maatschappelijke verantwoordelijkheid en met het oog op de kwaliteit van hun productaanbod, hebben verantwoord opererende aanbieders van sportweddenschappen – bij wijze van zelfregulering – reeds dergelijke internationale samenwerkingsverbanden opgericht. Voorbeelden hiervan zijn de European Sports Security Association (ESSA) en de European Lotteries Monitoring System (ELMS), zo antwoord ik de leden van de **VVD-fractie** op hun vraag wanneer iets als samenwerkingsverband wordt gekwalificeerd. ESSA en ELMS zullen in ieder geval als zodanig worden gekwalificeerd. Ik wil toekomstige initiatieven op dit gebied echter niet op voorhand beperken.

Daarnaast is voor de opsporing en vervolging van matchfixing en daaraan gerelateerde risico's in Nederland een goede informatiepositie van de daarbij betrokken partijen belangrijk. De vergunninghouder moet daarom ook samenwerken met het Nederlandse *Nationaal platform matchfixing*, dat is opgericht naar aanleiding van een aanbeveling in het hiervoor genoemde rapport «Matchfixing in Nederland», zo antwoord ik de leden van de **CDA-fractie** op hun vraag of met de regulering van kansspelen op afstand niet gelijktijdig een samenwerkingsverband in Nederland zou moeten worden opgericht. Het Nationaal platform is een platform voor structureel overleg tussen (op dit moment) het Functioneel Parket, de Belastingdienst, FIOD, de kansspelautoriteit, Politie, KNVB, NOC*NSF, KNLTB en de Lotto. Binnen dit platform vindt structureel overleg plaats

[64] Kamerstukken II 2012/13, 33 296, nrs. 9 en 10.

tussen de betrokken opsporingspartners, toezichthouders, sportsector en de kansspelsector om de informatiepositie van alle betrokkenen te verbeteren, zodat meer signalen die duiden op matchfixing worden gedetecteerd, meer signalen tijdig via de juiste kanalen bij de juiste betrokkenen terecht komen en de meest passende interventie kan worden ingezet om matchfixing te bestrijden.

De vergunninghouder die op basis van zijn eigen analyse constateert dat er sprake is van een verdachte weddenschap, wordt verplicht dit te melden bij het signalenoverleg van het nationaal platform en bij de sportorganisatie die de betreffende wedstrijd organiseert. Het platform is in 2014 opgericht en nog volop in ontwikkeling. Ik acht het wenselijk dat het platform in de toekomst op basis van een analyse van de meldingen, zelf tijdig signalen zal kunnen geven aan aangesloten partners wanneer een risico op matchfixing is gedetecteerd.

In dit verband antwoord ik de leden van de **PvdA-fractie**, dat ik positief sta tegenover de gedachte om in de toekomst weddenschappen verplicht te laten annuleren als het platform ernstige onregelmatigheden heeft geconstateerd, die duiden op matchfixing. Het nationaal platform en haar signalenoverleg lijkt mij voor dergelijke waarschuwingen het meest geschikte gremium, omdat hierbij alle partijen zijn aangesloten die een rol moeten spelen in het voorkomen en aanpakken van matchfixing. Uiteraard kunnen dergelijke maatregelen alleen in overleg met het platform in de regelgeving worden opgenomen.
Ik ben niet voornemens om een verplichting op te nemen die er toe strekt dat, wanneer het *Betting Fraud Detection* systeem van een van de internationale samenwerkingsverbanden waarbij de vergunninghouder is aangesloten, onregelmatigheden constateert, de weddenschap geannuleerd moet worden. Aanbieders zullen zich immers bij verschillende samenwerkingsverbanden kunnen aansluiten. Hierdoor is het mogelijk dat de ene aanbieder voor een bepaalde wedstrijd wel een waarschuwing krijgt en de ander niet. Het toezicht op een dergelijke maatregel zou daardoor complex zijn, te meer omdat het hier gaat om private partijen die hun informatie niet met Nederlandse autoriteiten hoeven te delen. Vooralsnog zal daarom in de lagere regelgeving worden opgenomen dat de vergunninghouder in zijn integriteitsbeleid moet opnemen welke procedures hij hanteert in gevallen waarin zijn analyse een verhoogd risico op matchfixing indiceert en gevallen waarin hij een dergelijk signaal ontvangt vanuit een van de samenwerkingsverbanden waarbij hij is aangesloten. Daarbij moet in ieder geval bijzondere aandacht worden besteed aan de beperking van risicovolle weddenschappen, door bijvoorbeeld maximering van de inzet. Het integriteitsbeleid wordt bij de vergunningaanvraag door de kansspelautoriteit beoordeeld. De kansspelautoriteit kijkt daarbij of de risicoanalyse en de voorgenomen maatregelen bij een geïndiceerd risico adequaat zijn om matchfixing te voorkomen. Daarbij zal zij aansluiten bij normen uit de gangbare internationale praktijk. Daarnaast zullen, zoals gezegd, minimum eisen aan de risicoanalyse van de vergunninghouders worden gesteld. Na de vergunningverlening moeten vergunninghouders periodiek aan de kansspelautoriteit rapporteren over de uitvoering van dit beleid.

De leden van de **SP-fractie** hebben gevraagd in hoeverre experts en wetenschappers, het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Koninklijke Nederlandse Voetbal Bond en mogelijke anderen die verstand hebben van de bestrijding van matchfixing, bij de totstandkoming van de lagere regelgeving zullen worden betrokken. In dit verband wijs ik er op dat Nederland het op 18 september 2014 te Magglingen gesloten Verdrag van de Raad van Europa inzake de beïnvloeding van sportcompetities (Trb. 2014, 192) heeft ondertekend, waarin op basis van inbreng van

verschillende experts afspraken zijn gemaakt om manipulatie van sportwedstrijden te voorkomen. Deze afspraken worden in de lagere regelgeving geïmplementeerd. Daarnaast vindt overleg plaats met het Ministerie van VWS, NOC*NSF en de KNVB over de maatregelen ter voorkoming van matchfixing. Tenslotte zal de gehele lagere regelgeving (in concept) in openbare consultatie worden gegeven waardoor ook andere experts op het gebied van matchfixing hun reacties en zienswijzen naar voren kunnen brengen.

Op de vraag van de leden van de **CDA-fractie** naar afzonderlijke strafbaarstelling van matchfixing om dit fenomeen effectiever te kunnen bestrijden, antwoord ik dat de regering hiertoe geen noodzaak ziet. Uit het onderzoeksrapport «Matchfixing in Nederland, de aard en reikwijdte van het probleem, de risico's en de aanpak» is gebleken dat specifieke strafbepalingen niet noodzakelijk zijn om matchfixing effectief te kunnen bestrijden. De bestaande strafbepalingen in het Wetboek van Strafrecht met betrekking tot onder meer niet-ambtelijke omkoping, bedreiging en afpersing voldoen volgens dat rapport voor vervolging van de bekende criminele vormen van matchfixing. Die conclusie wordt gedeeld in de initiatiefnota van het lid Van Dekken over de aanpak van matchfixing in Nederland.[65] In dit verband wijs ik er op dat strafrechtelijke bestrijding van matchfixing op zich niet volstaat; preventie is onmisbaar in de strijd tegen matchfixing en de sportsector heeft een belangrijke rol bij het voorkomen, signaleren en onderkennen hiervan.

Naar aanleiding van het door de Vrije Universiteit te Amsterdam op 14 november 2014 georganiseerde congres Sportweddenschappen hebben leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie op 4 december 2014 enkele nadere vragen gesteld over de gepresenteerde informatie in relatie tot het voorliggende wetsvoorstel kansspelen op afstand. Daarop ga ik in bijlage 2 bij deze nota nader in.

4.5.3. Identificatie van de speler

Voor de gewenste kanalisatie is van belang dat ook de Nederlandse spelers willen deelnemen aan de door de toekomstige vergunninghouders aangeboden kansspelen op afstand. Daarom is bij de totstandkoming van de voorgestelde regulering rekening gehouden met de effecten van de verschillende maatregelen op de spelersbeleving. Het is in het belang van de gewenste kanalisatie dat spelers zo snel mogelijk na de inschrijving als speler aan de door de vergunninghouder aangeboden kansspelen kunnen deelnemen. In de praktijk is gebleken dat burgers bereid zijn slechts enkele minuten te besteden aan hun inschrijving als speler. Met de verificatie van hun identiteit kan bij de huidige stand van de techniek echter enige tijd zijn gemoeid. Nederland kent bijvoorbeeld geen centraal identificatiesysteem zoals het Deense NEMID of het Italiaanse Codice Fiscale.

Tijdens het Algemeen overleg op 1 juni 2011[66] is toegezegd dat het huidige DigiD, dat is bedoeld voor het verkeer tussen burger en overheid, niet zal worden gebruikt in het verkeer tussen de speler en de vergunninghouder. Om te voorkomen dat de speler door een lange duur van het proces van inschrijving als speler gebruik zou willen gaan maken van de diensten van illegale kansspelaanbieders die minder belang hechten aan identificatie en verificatie, wordt het hem mogelijk gemaakt – zij het gedurende korte tijd en met enige beperking – in te gaan op het verantwoorde aanbod van een vergunninghouder, voordat zijn identiteit

[65] Kamerstukken II 2014/15, 34 119, nr. 2.
[66] Kamerstukken II 2010/11, 24 557, nr. 128, p. 25.

definitief is geverifieerd. Die verificatie moet zo spoedig mogelijk en uiterlijk binnen dertig dagen plaatsvinden. De risico's worden onder meer beperkt door de maximale duur van de voorlopige speelrekening van ten hoogste dertig dagen en een stortingslimiet van in totaal € 1.500. Eventuele speelwinst kan pas worden uitgekeerd, nadat de identiteit van de speler is geverifieerd.

Ook Frankrijk, waar net als in Nederland (nog) geen centraal identificatiesysteem voor vergunninghouders beschikbaar is, staat toe dat spelers na de registratie en voor de verificatie van de identiteit, met een tijdelijke speelrekening kunnen deelnemen aan de door de vergunninghouders aangeboden kansspelen. Ook daar kunnen spelers nog geen speelwinsten van een tijdelijke speelrekening laten uitkeren. Vergunninghouders in Nederland zullen spelers op toegankelijke en duidelijke wijze moeten informeren over het feit dat, indien hun identiteit niet geverifieerd kan worden, speelwinsten niet worden uitgekeerd. Alleen niet ingezette bedragen op de tijdelijke speelrekening kunnen worden geretourneerd. Op deze manier kunnen spelers een bewuste keuze maken over de bedragen die zij voor deelname met hun tijdelijke account inzetten.

De leden van de **PvdA-fractie**, die hebben aangegeven te vrezen dat de voorlopige speelrekening er aan in de weg staat dat zicht kan worden gehouden op personen met bovenmatig gokgedrag, wijs ik er op dat de speler ook in dit geval zijn identiteit en contactgegevens bekend moet maken en een spelersprofiel moet invullen. De toekomstige vergunninghouder moet zijn spelsysteem zo hebben ingericht dat de inschrijving als speler niet kan worden voltooid en de voorlopige speelrekening niet kan worden aangemaakt, voordat vastgesteld is dat de betrokken persoon op basis van de door hem opgegeven gegevens deel mag nemen aan de aangeboden kansspelen. Dit betekent onder meer dat de vergunninghouder moet controleren of deze persoon meerderjarig is en dat hij het centraal register moet raadplegen om bezien of deze is uitgesloten voor deelname aan de aangeboden kansspelen.
Voorts moet hij ten minste het opgegeven e-mail adres of telefoonnummer valideren en ookaan alle overige voorwaarden voor inschrijving als speler moet worden voldaan.
Verder moet de vergunninghouder ook in de periode voordat de identiteit van de speler is geverifieerd, het speelgedrag van die speler monitoren en daarin interveniëren indien daartoe aanleiding bestaat. De betrokken speler weet bovendien dat, indien zijn identiteit niet kan worden geverifieerd, de inschrijving als speler zal worden beëindigd en eventuele speelwinsten niet worden uitgekeerd.
Anders dan de leden van de **CDA-fractie** veronderstellen is het dus niet zo dat ik de gewenste kanalisatie belangrijker vind dan het uitsluiten van minderjarigen en personen die zijn opgenomen in het centraal register van deelname aan kansspelen op afstand.

Het risico dat een minderjarige of iemand die in het centraal register is ingeschreven, door het opgeven van onjuiste personalia toch enige tijd aan de vergunde kansspelen kan deelnemen, wordt beperkt doordat spelers veelal eerst geld op hun speelrekening moeten storten voordat zij aan die kansspelen kunnen deelnemen. De eerste storting op de speelrekening zal altijd afkomstig moeten zijn van de betaalrekening bij een vergunninghoudende bank of betaalinstelling die bij de inschrijving als speler is opgegeven. De vergunninghouder moet vaststellen dat deze betaling daadwerkelijk afkomstig is van de opgegeven tegenrekening en dat de tenaamstelling van deze tegenrekening overeenkomt met de bij de inschrijving van de speler opgegeven naam. Hij kan hiervoor geautomatiseerde systemen gebruiken waardoor deze controle direct bij de transactie plaats kan vinden. Bij het openen van de betaalrekening die als tegenre-

kening van de speelrekening fungeert, is de identiteit van de rekeninghouder door de betrokken bank of betaalinstelling al vastgesteld en geverifieerd. Uit de overboeking naar de speelrekening blijkt daarnaast dat de betrokken speler daadwerkelijk de beschikking heeft over die tegenrekening. Hiermee wordt het risico beperkt dat hij een ander is dan de rekeninghouder wiens identiteit al eerder is geverifieerd.

Omdat aanbieders in de praktijk veelal pas een gratis speeltegoed (bonus) verstrekken nadat de speler eerst zelf een bedrag op zijn spelersrekening heeft gestort, is ook het risico beperkt dat die speler vóór zijn eerste betaling vanaf de tegenrekening met een gratis speeltegoed kan spelen.

De leden van de **CDA-fractie** hebben voorts gevraagd om een overzicht van de documenten die geschikt zijn voor de verificatie van de door de speler opgegeven identiteit. Verificatie van de identiteit, zo antwoord ik hen, is bij de huidige stand van zaken mogelijk aan de hand van (een afschrift van) een identiteitsbewijs in de zin van artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht, dan wel, indien de speler niet beschikt over een dergelijk bewijs, aan de hand van (een afschrift van) een of meer andere documenten uit betrouwbare bron waaruit diens identiteit blijkt, zoals een Amerikaans of Canadees paspoort.

Bij het voorgaande wijs ik de aan het woord zijnde leden er op dat de uitgestelde verificatie en de voorlopige speelrekening van groot belang zijn om te voorkomen dat de Nederlandse speler ingaat op het kansspelaanbod van aanbieders zonder vergunning, dat aanzienlijk minder waarborgen biedt tegen kansspelverslaving en deelname door minderjarigen en andere kwetsbare personen.

Voorts wijs ik er op dat het huidige DigiD voor het verkeer tussen burger en overheid weliswaar niet zal worden gebruikt in het verkeer tussen de speler en de vergunninghouder, maar dat in het belang van fraudepreventie, privacybescherming en de naleving van wettelijke voorschriften als leeftijdsgrenzencontroles bij online-transacties wordt gewerkt aan de invoering van een ander, publiek uitgegeven eID middel met een hoog betrouwbaarheidsniveau, waarmee voldoende vast kan worden gesteld dat degene die online handelt ook daadwerkelijk degene is die hij zegt te zijn. Ik verwijs hierbij naar de brief van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Economische Zaken van 19 december 2013.[67] Zodra dit middel beschikbaar komt, zal het de noodzaak ontnemen aan de uitgestelde verificatie, de noodzaak om een afschrift van een identiteitsbewijs te overleggen en de noodzaak van de voorlopige speelrekening. Door aanpassing van de lagere uitvoeringsregelgeving kan dit snel worden gerealiseerd.

4.5.4. Verklaring omtrent het gedrag

Met de leden van de **CDA-fractie** ben ik van mening dat personen die kansspelen op afstand willen gebruiken voor matchfixing, witwassen, sabotage of manipulatie van het spelsysteem, oplichting van andere spelers of andere denkbare vormen van fraude die verband houden met de vergunde kansspelen, zoveel mogelijk van deelname aan die kansspelen moeten worden geweerd. Daarom mag de toekomstige vergunninghouder iemand niet als speler inschrijven, indien hij redelijkerwijs moet vermoeden dat diens deelname aan de vergunde kansspelen zal worden gebruikt voor witwassen, financiering van terrorisme, overtreding van sanctieregelingen dan wel fraude met of misbruik van de vergunde kansspelen. Indicaties kunnen komen uit bijvoorbeeld

[67] Kamerstukken II 2013/14, 26 643, nr. 299.

meldingen van andere spelers, zijn eerdere ervaringen met de desbetreffende speler of externe signalen.
De vraag van de **SP-fractie** of vergunninghouders dergelijke informatie over spelers met elkaar moeten delen, beantwoord ik ontkennend. Vergunninghouders moeten reeds aan strikte voorwaarden voldoen om fraude en overige criminaliteit te detecteren. Hierop ben ik in paragraaf 4.5.2 nader in gegaan. Een wettelijke verplichting om dergelijke informatie over klanten met andere organisaties binnen een bepaalde branche te delen, is ook niet gebruikelijk in andere sectoren. Zo wordt in de horeca ook op eigen initiatief gewerkt met zwarte lijsten om te voorkomen dat personen die overlast veroorzaken, bijvoorbeeld door zich schuldig te maken aan drugs- en geweldsdelicten, nog bij andere horecagelegenheden binnen dezelfde gemeente toegelaten worden. Het staat kansspelaanbieders vrij om dergelijke initiatieven op te starten, mits het Cbp hiervoor toestemming geeft.
Aspirant-spelers zullen er bij hun inschrijving als speler op worden gewezen dat hun speelgedrag ook op fraude-indicatoren wordt gemonitord en dat hun inschrijving bij geconstateerde fraude zal worden beëindigd en eventuele speelwinsten niet worden uitgekeerd.

Op de vraag van de aan te woord zijnde leden naar de verwachtingen ten aanzien van spelers die kansspelen op afstand willen misbruiken voor criminele activiteiten, antwoord ik dat ik de kans dat de vergunde kansspelen zullen worden misbruikt voor criminele activiteiten niet erg groot acht. Door de spelersregistratie en de procedure voor identificatie en verificatie van de speler is anonieme deelname niet mogelijk. Daarnaast zijn vergunninghouders verplicht het speelgedrag en de transacties van alle spelers te registreren en te monitoren op ongebruikelijke patronen. Hierdoor is de kans dat spelers die de vergunde kansspelen misbruiken voor criminele activiteiten en dit ongestraft kunnen doen klein.

Een verplichting van de vergunninghouder om bij inschrijving van een speler een verklaring omtrent diens gedrag te laten overleggen, zoals geopperd door de leden van de **CDA-fractie**, gaat te ver. Een speler vervult geen taak of functie in de Nederlandse samenleving waarvoor redelijkerwijs een dergelijke verklaring moet worden vereist. In Nederland heeft men geen verklaring omtrent het gedrag nodig om gelegenheden als amusementscentra, speelhalen en speelcasino's te bezoeken of voor het afsluiten van een hypotheek of de aanschaf van een auto. In geen van de andere lidstaten die kansspelen op afstand hebben gereguleerd, wordt een vergelijkbare verklaring vereist.

De Nederlandse speler zal het overleggen van een verklaring omtrent het gedrag ervaren als een dermate onaantrekkelijke eis, dat hij het illegale aanbod dat een dergelijke eis niet stelt, naar verwachting zal verkiezen boven het vergunde aanbod van de toekomstige vergunninghouder. Een dergelijke eis zou reeds hierom afbreuk doen aan de gewenste kanalisatie. Daarbij komt dat zij voor de speler de nodige investering in tijd en geld met zich mee zou brengen. Hiervoor heb ik er al op gewezen dat burgers in de praktijk bereid zijn slechts enkele minuten te besteden aan hun inschrijving als speler. De verkrijging van een verklaring omtrent het gedrag vergt meer tijd.

Overigens biedt een verklaring omtrent het gedrag in het verleden geen waarborg dat de speler de vergunde kansspelen na diens inschrijving niet zou willen gaan misbruiken voor criminele activiteiten. De toekomstige vergunninghouder zal daarom een strikt integriteitsbeleid moeten voeren en het spelersgedrag voortdurend moeten monitoren om dergelijke activiteiten te onderkennen en te voorkomen, en spelers die zich hieraan schuldig hebben gemaakt uit moeten schrijven.

Bij het voorgaande wijs ik er nog op dat een vereiste verklaring omtrent het gedrag van de honderdduizenden Nederlandse spelers een groot beslag zou leggen op de capaciteit van de Dienst Justis die hiervoor bovendien een apart screeningsprofiel zou moeten opstellen.

4.5.5. Betalingen

De leden van de **PvdA-fractie**, die met het oog op risico's van witwassen hebben gevraagd of spelers kunnen deelnemen aan door vergunninghouders aangeboden kansspelen met buitenlandse bankrekeningen of door middel van buitenlandse betalingssystemen waarop geen toezicht wordt gehouden, antwoord ik dat dit niet het geval zal zijn. Zoals ik hiervoor al heb aangeven in antwoord op vragen van de leden van de SP-fractie, kunnen spelers wel gebruik maken van buitenlandse betaalrekeningen, mits dit betaalrekeningen zijn bij een kredietinstelling of betaaldienstverlener die gevestigd is in een EU- of EER-lidstaat en beschikken over een vergunning als bedoeld in artikel 8 van Richtlijn 2013/36/EU,[68] respectievelijk artikel 10 van Richtlijn 2007/64/EG.[69] Dit betekent dat deze instellingen onder de werkingssfeer vallen van de richtlijn betaaldiensten (die in Nederland is geïmplementeerd in de Wft) en van de vierde witwasrichtlijn (die in Nederland wordt geïmplementeerd in de Wwft), en dat in het buitenland toezicht op naleving wordt gehouden. Daarnaast valt ook de vergunninghouder zelf onder de Wwft, waardoor ook hij verplicht wordt alle transacties te monitoren en ongebruikelijke patronen op te sporen en hiervan melding te doen bij de FIU.

De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd naar het risico dat niet op spelersrekeningen, maar op de normale betaalrekeningen van spelers overdracht van geld plaatsvindt naar aanleiding van afspraken die gemaakt zijn op de website waar de kansspelen op afstand worden aangeboden. Het is niet aannemelijk, zo antwoord ik hen, dat spelers de fora van kansspelwebsites zullen gebruiken om afspraken te maken over illegale praktijken. Deze informatie is immers openbaar toegankelijk. De vergunninghouder is niet verantwoordelijk voor gesprekken die op die fora of elders door spelers worden gevoerd. Wel zouden dergelijke uitingen in chatgesprekken voor hem een indicatie kunnen vormen om het gedrag van een bepaalde speler nader te gaan monitoren. De vergunninghouder is evenmin verantwoordelijk voor betalingstransacties die buiten zijn spelsysteem om worden uitgevoerd tussen verschillende gewone betaalrekeningen. Hij heeft geen bevoegdheden op dit gebied en heeft ook geen zicht op dergelijke transacties. Ook banken en betaaldiensterverleners zijn instellingen in de zin van de Wwft. Op grond van de Wwft zullen zij ongebruikelijke transacties van hun klanten bij de FIU moeten melden.

De leden van de **D66-fractie** hebben gevraagd of het voorkomen van fraude en witwassen kan worden bereikt met lichtere middelen dan het verbieden van het gebruik van anonieme betaalinstrumenten en van transacties tussen verschillende spelersrekeningen. Ik antwoord deze leden dat deze maatregelen geschikt en noodzakelijk zijn om fraude en witwassen te voorkomen en niet verder gaan dan noodzakelijk. Zij sluiten

---

68 Richtlijn 2013/36/EU van het Europees parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van Richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG (PbEU 2013, L 176).

69 Richtlijn 2007/64/EG van het Europees parlement en de Raad van 13 november 2007 betreffende betaaldiensten in de interne markt, tot wijziging van de Richtlijnen 97/7/EG, 2002/65/EG, 2005/60/EG en 2006/48/EG, en tot intrekking van Richtlijn 97/5/EG (PbEU 2007, L 319).

aan bij hetgeen in andere lidstaten en de *best practices* gebruikelijk is. Om fraude en witwassen te kunnen voorkomen is het van groot belang dat transacties gemonitord kunnen worden. Bij het gebruik van anonieme betaalinstrumenten is het niet mogelijk om te herleiden van wie het geld afkomstig is en is het risico op fraude en witwassen onaanvaardbaar groot. Het toestaan van anonieme betaalinstrumenten zou het bijvoorbeeld mogelijk maken dat iemand anders dan de speler aan wie de spelersrekening toebehoort, een groot bedrag op die spelersrekening stort waarna deze speler dit bedrag zonder dit voor deelname aan de vergunde kansspelen te hebben gebruikt kan laten uitkeren op zijn tegenrekening. Om die reden staan aanbieders in de bestaande internationale praktijk veelal ook geen anonieme betaalinstrumenten toe. Zij hebben er zelf ook geen baat bij indien speler hun spelsysteem misbruiken voor criminele activiteiten.

Met de voorgestelde regulering blijft het voor spelers mogelijk om gebruik te maken van een grote verscheidenheid aan betaalinstrumenten, mits deze gekoppeld zijn aan een bank- of betaalrekening bij een betaaldienstverlener die de identiteit van de speler op een deugdelijke manier heeft vastgesteld. Zo zullen bepaalde, niet anonieme e-wallets wel kunnen worden toegestaan. Naar verwachting zal het merendeel van de Nederlandse spelers voor de stortingen op de speelrekening gebruik maken van iDeal. Ik verwacht daarom niet dat het uitsluiten van anonieme betaalinstrumenten tot te grote beperkingen voor de spelers zal leiden.

Het toestaan van geldoverdracht tussen de spelersrekeningen van twee of meer spelers zou het monitoren van transacties bemoeilijken en daarmee de kans verhogen dat een vergunninghouder gevallen van fraude of witwassen over het hoofd ziet. Voor de kanalisatie acht ik ook niet nodig om dit toe te staan.

4.6. Maatregelen ten behoeve van geschiktheid en betrouwbaarheid

4.6.1. Betrouwbaarheid

Hiervoor ben ik in paragraaf 3.6.1 in het kader van mijn antwoorden met betrekking tot de motie-Bouwmeester c.s. al ingegaan op enkele aspecten van de betrouwbaarheid van de toekomstige vergunninghouder. Die moet, zoals gezegd, buiten twijfel staan. Bij de beoordeling daarvan kan de kansspelautoriteit het Bibob-instrumentarium inzetten. De leden van de **VVD-fractie**, die hebben gevraagd of de Wet Bibob reeds voorziet in de mogelijkheid om het bibob-instrumentarium in te zetten om de betrouwbaarheid van kansspelaanbieders te toetsen, antwoord ik dat dit wel het geval is ten aanzien van aanbieders in de speelautomatensector, maar nog niet voor aanbieders van kansspelen op afstand. In het voorliggende wetsvoorstel wordt deze mogelijkheid daarom aan het instrumentarium van de kansspelautoriteit toegevoegd. De kansspelautoriteit heeft al eerder beleid opgesteld over haar gebruik van het Bibob-instrumentarium ten aanzien van de speelautomatensector.[70] Ook voor kansspelen op afstand zal zij hierover beleidsregels opstellen. De kansspelautoriteit kan in beginsel bij iedere aanvraag tot het verlenen van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand het Bibob-instrumentarium inzetten, maar dit zal niet in alle gevallen nodig zijn. De criteria die zij hiervoor zal hanteren, zo antwoord ik de leden van de **CDA-fractie**, zullen worden opgenomen in haar uitvoeringsbeleid. In ieder geval kan zij de aanvrager die eerder zonder vergunning kansspelen (op afstand) in

[70] Beleidsregels integriteitsbeoordeling exploitatievergunningen 2014, Stcrt. 2014, 18428.

Nederland heeft aangeboden of de Wok anderszins heeft overtreden, aan een Bibob-onderzoek onderwerpen.

Op de vraag van de leden van de **VVD-fractie** naar de gevolgen van vervolging of beboeting van de betrokken onderneming in een ander land voor de vergunningverlening in Nederland, antwoord ik dat dit een belangrijke factor is bij de beoordeling van de betrouwbaarheid van die onderneming. Voorop staat dat de betrouwbaarheid van de toekomstige vergunninghouder buiten twijfel moet staan. De raad van bestuur van de kansspelautoriteit zal de betrouwbaarheid van de toekomstige vergunninghouder en van de personen die diens beleid bepalen of mede bepalen en van diens uiteindelijke belanghebbende beoordelen op basis van hun voornemens, handelingen en antecedenten. Hiermee wordt aangesloten bij het stelsel van betrouwbaarheidsbeoordeling in het kader van de Wft. Bij de beoordeling hiervan zal de kansspelautoriteit in ieder geval overtredingen van de bij of krachtens de Wok en de kansspelwetgevingen van andere staten gestelde voorschriften, en een aantal met name genoemde strafrechtelijke antecedenten, toezichtantecedenten, financiële antecedenten en fiscaal bestuursrechtelijke antecedenten moeten betrekken. Dit wordt geregeld in het Besluit kansspelen op afstand en de Regeling kansspelen op afstand, met dien verstande dat de kansspelautoriteit de nodige ruimte wordt gelaten om daarnaast ook andere antecedenten te betrekken bij haar betrouwbaarheidsbeoordeling.

De afweging wanneer een bepaalde overtreding van de Nederlandse of buitenlandse kansspelregelgeving moet leiden tot afwijzing van een aanvraag, is echter aan de kansspelautoriteit. Zoals gezegd, voorop staat dat een overtreding van kansspelwetgeving een belangrijke contra-indicatie voor de betrouwbaarheid vormt, maar het uiteindelijke oordeel van de kansspelautoriteit hierover vergt maatwerk. Uiteindelijk gaat het immers om de vraag of de kansspelautoriteit, gelet op alle feiten en omstandigheden, er voldoende vertrouwen in kan hebben dat de betrokken kansspelaanbieder de kansspelen in Nederland daadwerkelijk op verantwoorde, betrouwbare en controleerbare wijze overeenkomstig de Nederlandse kansspelregelgeving zal aanbieden en zich zal schikken naar haar aanwijzingen.

De aanbieder die voor een vergunning in aanmerking wil komen, moet aantonen dat zijn betrouwbaarheid buiten twijfel staat. Bij de aanvraag moet hij gegevens en bescheiden hierover aanvoeren. Tot de mogelijkheden behoort onder meer een verklaring omtrent het gedrag of, indien het een buitenlandse aanbieder betreft, een soortgelijk document waaruit blijkt dat hij geen relevante antecedenten heeft. In de meeste lidstaten, zo antwoord ik de leden van de **CDA-fractie**, kunnen aanbieders een uittreksel van hun justitiële documentatie opvragen. In tegenstelling tot de verklaring omtrent het gedrag gaat het daarbij alleen om een overzicht van feiten waarin geen afweging wordt gemaakt of de antecedenten een bezwaar vormen voor vergunningverlening. Deze afweging zal de kansspelautoriteit daarom zelf moeten maken. De kansspelautoriteit is verantwoordelijk voor de integrale betrouwbaarheidsbeoordeling, waarvan de verklaring omtrent het gedrag van in Nederland gevestigde aanbieders slechts een onderdeel uitmaakt. De kansspelautoriteit zal uiteindelijk voor iedere individuele aanbieder, ongeacht de vraag of deze in Nederland of een andere lidstaat is gevestigd, een eigen beoordeling van de betrouwbaarheid moeten maken. Daarbij zal zij bijvoorbeeld ook bestuurlijke boetes en toezichtantecedenten – zoals het niet tijdig rapporteren of het weigeren van medewerking aan een onderzoek – betrekken, die niet in de screening voor de verklaring omtrent het gedrag worden betrokken. De kansspelautoriteit kan bij de aanbieders ook overige documenten opvragen waarmee de betrouwbaarheid kan worden

aangetoond, zoals gegevens uit politieregisters en gegevens van andere toezichthouders. Op grond van het voorgestelde artikel 34mkan de kansspelautoriteit MoU's afsluiten met buitenlandse toezichthouders met het oog op het verkrijgen van informatie die van belang kan zijn voor de betrouwbaarheidsbeoordeling.

De bewijslast met betrekking tot de betrouwbaarheid ligt bij de betrokken aanbieder. De leden van de **CDA-fractie**, die hebben gevraagd of dit zo kan worden uitgelegd dat er sprake is van een «nee-tenzij» constructie, antwoord ik dat de betrouwbaarheid van de aanbieder buiten twijfel moet staan en dat het aan de aanvrager is om dit bij de aanvraag met de nodige gegevens en bescheiden te onderbouwen. De beoordeling is aan de kansspelautoriteit. Die kan desgewenst aanvullende gegevens en bescheiden opvragen bij de aanvrager. Indien deze de aanvullende gegevens en bescheiden niet aanlevert, kan niet worden vastgesteld dat zijn betrouwbaarheid buiten twijfel staat en kan daarom geen vergunning worden verleend.

4.6.2. Deskundigheid

De leden van de **VVD-fractie**, die hebben gevraagd naar de criteria voor de deskundigheid van de vergunninghouder, antwoord ik dat de vergunninghouder er in het algemeen voor moet zorgen dat zijn personeel en anderen die bij de organisatie van de vergunde kansspelen betrokken zijn, voor zover dat relevant is voor de uitoefening van hun taken, bekend zijn met het bepaalde bij en krachtens de Wok en in staat zijn die voorschriften goed en volledig uit te voeren. Alle voorschriften, ongeacht of die betrekking hebben op de administratie, de ICT of de verslavingspreventie, moeten door terzake kundige mensen worden uitgevoerd. De deskundigheid moet door de vergunninghouder bij de aanvraag worden onderbouwd en wordt door de kansspelautoriteit beoordeeld. De kansspelautoriteit kan waar nodig uitvoeringsbeleid opstellen met betrekking tot de vereiste deskundigheid. Latere wijzigingen moeten, voor zover deze relevant zijn, worden gemeld aan de kansspelautoriteit zodat deze desgewenst een herbeoordeling kan verrichten. Ook kunnen incidenten aanleiding vormen om de deskundigheid van de betrokken functionarissen van de vergunninghouders opnieuw te bezien. Het is dus niet zo dat de kansspelautoriteit continu de diverse kwalificaties van alle medewerkers van alle vergunninghouders beoordeelt, zo antwoord in deze leden op hun vraag of hier doorlopend toezicht op zal worden gehouden.

De leden van de **VVD-fractie** hebben voorts gevraagd naar de kennis op het gebied van onderkenning van risicovol en problematisch speelgedrag waarover de medewerkers van de klantendienst moeten beschikken. Ook hebben zij gevraagd naar de vormgeving van het klantcontact. Alle medewerkers van de klantendienst die zich daarbij bezig houden met uitvoering van het verslavingspreventiebeleid, zo antwoord ik, moeten de nodige kennis hebben over de aard en risico's van de aangeboden kansspelen, over kansspelverslaving en de (sociale) gevolgen daarvan, over de verschillende gedragskenmerken die kunnen wijzen op onmatig speelgedrag, over het instrumentarium dat binnen de organisatie van de vergunninghouder beschikbaar is om het speelgedrag te matigen en de wijze waarop dat in concrete gevallen het beste kan worden ingezet, over mogelijke gesprekstechnieken, over de in Nederland beschikbare hulpverlening bij mogelijke kansspelverslaving en over de relevante wet- en regelgeving. De vergunninghouder moet er daarom zorg voor dragen dat deze medewerkers een passende opleiding volgen. Klantcontact moet mogelijk zijn op de tijden waarop de vergunde kansspelen worden

aangeboden. Het contact kan op verschillende wijze plaatsvinden, waarbij in ieder geval via mail en via telefoon of *instant messaging/chat*.

Op hun vraag naar de mogelijke gevolgen van het niet voldoen aan de vereisten ten aanzien van de kwaliteit van de klantenservice, antwoord ik dat de klantendienst van de toekomstige vergunninghouder een belangrijke rol speelt op het gebied van consumentenbescherming en verslavingspreventie. Daarom moet de vergunninghouder voldoen aan strikte eisen rondom de bereikbaarheid van de klantendienst, de afhandeling van klachten en de betrouwbaarheid en de deskundigheid van de medewerkers van de klantendienst. Het is daarom van groot belang voor de verantwoorde organisatie van de vergunde kansspelen, dat ook de klantendienst aan deze voorwaarden voldoet en dat de kansspelautoriteit hierop toeziet.

Indien de kansspelautoriteit vaststelt dat de vergunninghouder niet (geheel) voldoet aan de vereisten ten aanzien van de kwaliteit van de klantenservice, kan zij de haar ter beschikking staande handhavingsinstrumenten inzetten. Afhankelijk van de aard van de geconstateerde tekortkoming, kan zij de vergunninghouder onder meer een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete opleggen. Ook kan zij de vergunninghouder een bindende aanwijzing geven om de tekortkoming weg te nemen en bij zeer ernstige tekortkomingen kan zij de vergunning intrekken.

4.6.3. Continuïteit

De continuïteit van de organisatie van de aanbieder moet redelijkerwijs zijn gewaarborgd. Een vergunninghouder mag daarom niet in surseance van betaling of in staat van faillissement verkeren. Ook mag er geen beslag zijn gelegd op een groot deel van zijn vermogen of op één of meer bedrijfsmiddelen die daarvan een aanmerkelijk deel vormen. Dreiging van faillissement, surseance of een dergelijk beslag kan ook reden zijn voor gerede twijfel aan de geschiktheid van de betrokken vergunninghouder. Hierbij maakt het niet uit of dat faillissement is uitgesproken, die surseance is verleend of dat beslag is gelegd naar Nederlands recht of naar het recht van een andere EU-lidstaat. In beide gevallen kan immers niet langer worden aangenomen dat de continuïteit van de organisatie van de aanbieder redelijkerwijs is gewaarborgd en zijn er goede redenen om aan de geschiktheid van de betrokken vergunninghouder te twijfelen. Een uitvoerig overzicht van de faillissementswetgeving van alle EU-lidstaten, zo antwoord ik de leden van de **CDA-fractie**, voegt hieraan mijns inziens niets toe.

De aan het woord zijnde leden, die hebben gevraagd naar de consequenties van een dreigend faillissement, surseance of een beslaglegging voor de vergunning, antwoord ik dat vergunningverlening in dergelijke gevallen niet aan de orde zal zijn omdat de continuïteit dan niet redelijkerwijs is gewaarborgd. Een andere vraag, namelijk of een reeds verleende vergunning onder dergelijke nadien ingetreden omstandigheden al dan niet zou moeten worden ingetrokken, laat zich niet in algemene bewoordingen beantwoorden. Voorop staat het belang van de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van kansspelen op afstand in Nederland. Een dreigend faillissement kan dit belang in gevaar brengen, bijvoorbeeld indien dit de in ernstige financiële moeilijkheden verkerende vergunninghouder ertoe zou kunnen bewegen de Nederlandse kansspelregelgeving te overtreden, maar hoeft dat niet. Er kunnen immers ook goede perspectieven bestaan op de verkoop en een daarop volgende doorstart van de betrokken onderneming en daarmee op continuering van het verantwoorde, betrouwbare en controleerbare

aanbod. De kansspelautoriteit zal in dergelijke gevallen bij de voorbereiding van een beslissing omtrent de vergunning dus alle relevante feiten en omstandigheden van het concrete geval moeten betrekken. Indien de kansspelautoriteit na bestudering van deze feiten en omstandigheden van oordeel is dat de continuïteit van de organisatie van de vergunninghouder redelijkerwijs niet meer kan worden gewaarborgd en de geschiktheid van de betrokken vergunninghouder in het geding is, zal zij vervolgens de vergunning intrekken.

4.6.4. Uitbesteding

De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd in hoeverre uitbesteding van reclame- en wervingsactiviteiten bijdraagt aan de transparantie voor de spelers met welke organisatie zij van doen hebben en of het in theorie mogelijk is dat sponsoring middels voetbalclubs (zoals shirtreclame) is verbonden aan de naam van een andere organisatie dan aan de organisatie op wiens naam de vergunning voor het aanbieden van kansspelen op afstand is verleend. Ik acht het niet erg aannemelijk dat een kansspelaanbieder dure sponsoringscontracten met bijvoorbeeld voetbalclubs afsluit en vervolgens de naam van een andere organisatie op de shirts laat zetten. Dit draagt immers niet bij aan het werven van spelers voor zijn eigen organisatie.

Wel is het mogelijk dat een vergunninghouder meerdere merken heeft. Ook kan het voorkomen dat merknaam (de naam van de website waarop de kansspelen worden aangeboden) niet overeenkomt met de bedrijfsnaam van de vergunninghouder. Op de website van de kansspelautoriteit zal een volledige en actuele lijst gepubliceerd worden met alle vergunninghouders en de door hen geëxploiteerde websites. Op deze manier is het voor de consument duidelijk welke organisaties er achter een bepaalde reclame-uiting zitten en op welke websites zij bij een vergunde aanbieder kunnen spelen.

Aan uitbesteding van taken worden in de lagere regelgeving voorwaarden gesteld. Zo moet de vergunninghouder waarborgen dat alle voorschriften die uit de Wok, de Wwft en de Sanctiewet 1977 voortvloeien ook bij uitbesteding te allen tijden worden nageleefd en dat hier ook toezicht op kan worden gehouden. Ook moet de vergunninghouder waarborgen dat hij als vergunninghouder voor de speler herkenbaar blijft.

4.7. Maatregelen ten behoeve van het toezicht

4.7.1. Zetelvereiste

De toekomstige vergunninghouder moet zijn statutaire zetel in de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte hebben. Aangezien een belangrijk deel van het huidige kansspelaanbod in Nederland dat gekanaliseerd moet worden, wordt georganiseerd door kansspelaanbieders die gevestigd zijn op een van de Britse Kanaaleilanden of het Isle of Man, kan de kansspelautoriteit in een voorkomend geval ontheffing verlenen van het vereiste dat de vergunninghouder in een EU- of EER-lidstaat zetelt. Die mogelijkheid is, zo antwoord ik de leden van de **CDA-fractie**, niet op wettelijk niveau beperkt tot de Britse Kanaaleilanden om te voorkomen dat een geschikte en betrouwbare kansspelaanbieder die voldoet aan een substantieel deel van de vraag van de Nederlandse consument naar kansspelen op afstand maar bijvoorbeeld op het Isle of Man is gevestigd, alleen om die reden niet voor een vergunning in aanmerking zou kunnen komen. Bovendien moet rekening kunnen worden gehouden met toekomstige ontwikkelingen.

Aan de mogelijkheid van ontheffingverlening worden in de lagere uitvoeringsregelingen voorwaarden gesteld. Ten eerste, zo antwoord ik de leden van de **CDA-** en **D66-fracties**, moet ontheffing van het zetelvereiste naar het oordeel van de raad van bestuur noodzakelijk zijn voor de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van kansspelen op afstand door een kansspelaanbieder met een Nederlandse vergunning. Van een noodzaak zal in het algemeen slechts sprake zijn indien de noodzakelijke kanalisatie van een substantieel deel van de bestaande vraag van de Nederlandse consumenten naar kansspelen op afstand daartoe noopt. Dit betekent onder meer dat het enkele feit dat een buiten het grondgebied van de EU en EER gevestigde aanbieder meent met een nieuw kansspelproduct een substantieel marktaandeel te kunnen veroveren, niet voldoende is voor ontheffing. Doel van de regulering van kansspelen op afstand is immers bestaande vraag naar dergelijke kansspelen in goede banen te leiden en niet om nieuwe vraag in Nederland naar kansspelen op afstand te creëren.

Indien het aanbod van de betrokken kansspelaanbieder wel voorziet in een substantieel deel van de bestaande vraag naar kansspelen op afstand van de Nederlandse consument, maar dat aanbod niet voldoet aan de eisen die de voorgestelde regulering stelt aan een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod, wordt geen vergunning verleend en ligt ontheffing uiteraard ook niet in de rede.

Voorts kan ontheffing slechts worden verleend, indien het recht van het land waar de vergunninghouder zetelt naar het oordeel van de raad van bestuur van de kansspelautoriteit gelijkwaardig en vergelijkbaar is met de Nederlandse of Europese regelgeving op het gebied van onder meer het naleven van sanctieregelingen, het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme, het vennootschapsrecht en de bescherming van persoonsgegevens.

Ook moet in dat land toezicht worden uitgeoefend op de naleving van die voorschriften dat vergelijkbaar is met het toezicht dat in Nederland of een andere EU- of EER lidstaat wordt uitgeoefend.

Verder mag het recht van dat land zich niet verzetten tegen het organiseren van kansspelen in Nederland overeenkomstig de Nederlandse regelgeving. Dit betekent onder meer dat de desbetreffende kansspelaanbieder alle relevante toezichtsinformatie aan de kansspelautoriteit moet mogen verschaffen en kopie-gegevens in de controledatabank in Nederland moet mogen opslaan. Uiteraard moet die aanbieder zijn spelsysteem ook overeenkomstig de Nederlandse regels laten keuren en voldoen aan de overige vereisten voor vergunningverlening, waaronder de eisen die aan zijn geschiktheid, betrouwbaarheid en deskundigheid worden gesteld, alvorens de vraag naar ontheffing van het zetelvereiste aan de orde kan komen.

Ik zie dan ook geen noemenswaardige risico's voor het nalevingstoezicht, zo antwoord ik de leden van de **CDA-fractie**. Ook verwacht ik, mede gelet op het feit dat voor de behandeling van iedere aanvraag leges zijn verschuldigd, geen groot aantal kansloze aanvragen van kansspelaanbieders uit verre landen als Antigua en Costa Rica. Gelet op de voorwaarden voor de ontheffing van het zetelvereiste en het feit dat ontheffing pas aan de orde kan zijn, nadat is vastgesteld dat aan alle overige voorwaarden wordt voldaan, verwacht ik dat slechts enkele aanbieders die op een van de Kanaaleilanden of het Isle of Man zijn gevestigd in aanmerking zullen komen voor ontheffing van het zetelvereiste, zo antwoord ik de leden van de **D66-fractie**. Van een sterke uitbreiding van de reikwijdte van de wet is dan ook geen sprake.

Het is aan de in een derde land gevestigde aanbieder om bij de aanvraag die gegevens en bescheiden te verschaffen die voor de beslissing van de kansspelautoriteit omtrent ontheffing van het zetelvereiste nodig zijn (artikel 4:2 Awb). De kansspelautoriteit, die mede met het oog op de uitvoeringsaspecten nauw bij de voorbereiding van de lagere regelgeving is betrokken, zal uitvoeringsbeleid opstellen, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden voorts. Bij de beoordeling of de desbetreffende regelingen in het recht van de derde staat inderdaad voldoende vergelijkbaar zijn met die van het EU- en Nederlandse recht kan zij in voorkomende gevallen aansluiten bij bestaande regelingen. Zo kan bij de beoordeling of de anti-witwasregelgeving voldoende vergelijkbaar is met die van de EU en Nederland, bijvoorbeeld gebruik gemaakt worden van artikel 3 van de uitvoeringsregeling Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft).

4.7.2. Toezichtsinformatie

De toezichthouders van de kansspelautoriteit zijn op grond van de huidige artikelen 5:16 en 5:17 Awb al bevoegd inlichtingen en inzage van zakelijke gegevens en bescheiden van de (toekomstige) vergunninghouder te vorderen. In aanvulling hierop wordt de vergunninghouder met het voorgestelde artikel 34k Wok ook verplicht voor het nalevingstoezicht relevante gegevens en bescheiden te administreren en eigener beweging, dus anders dan op vordering, periodiek of incidenteel aan de kansspelautoriteit te verstrekken.

Bij de periodiek te verstrekken gegevens gaat het met name om informatie over de uitvoering van het verslavingspreventiebeleid, over de ondernomen reclame- en wervingsactiviteiten, over de uitvoering van het integriteitsbeleid (met inbegrip, voor zover het vergunninghouders betreft die sportweddenschappen aanbieden, van het beleid ter behoud van de integriteit van de sport), over bepaalde financiële aangelegenheden en over de consumentenbescherming.

Op de vraag van de leden van de **CDA-fractie** wat «periodiek» in dit verband inhoudt, antwoord ik dat ik voornemens ben de toekomstige vergunninghouders ieder half jaar de voor het nalevingstoezicht relevante gegevens aan de kansspelautoriteit aan te laten leveren. Deze frequentie van de periodieke rapportage stelt de kansspelautoriteit in combinatie met het instrument van de controledatabank waarin de vergunninghouder *near real time* gegevens moet opslaan die voor de kansspelautoriteit direct beschikbaar zijn, voldoende in staat om de ontwikkelingen op de markt nauwgezet te volgen. Indien op enig moment in de praktijk echter blijkt dat op bepaalde onderdelen kan worden volstaan met een lagere frequentie of juist een hogere frequentie wenselijk is, kan dit door aanpassing van de lagere regelgeving snel worden gerealiseerd.
De periodieke rapportage-verplichting doet uiteraard niet af aan de bevoegdheid van de kansspelautoriteit om in voorkomende gevallen van individuele vergunninghouders op grond van de Awb vaker gegevens en bescheiden te vorderen.

Bij de incidenteel door de vergunninghouder aan de kansspelautoriteit te verstrekken gegevens gaat het meer om wijzigingen ten opzichte van de feiten en omstandigheden zoals die bij de vergunningaanvraag zijn aangeleverd en beoordeeld, maar die zich in de dagelijkse gang van zaken in een onderneming niet iedere week, maand, kwartaal of jaar voordoen. Het gaat wel om incidenten die van zodanig belang kunnen zijn dat zij aanleiding vormen voor een herbeoordeling van de vraag of de vergunninghouder (nog steeds) voldoet aan de voorwaarden voor vergunningverlening. Het gaat uiteindelijk immers om de vraag of het kansspe-

laanbod van de vergunninghouder verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar is.

Voorbeelden van gegevens die incidenteel gemeld moeten worden zijn wijzigingen in de zeggenschapstructuur van de onderneming van de vergunninghouder of van het concern waartoe hij behoort, wijzigingen in de naam, rechtsvorm of zetel, aanpassingen van het spelsysteem en de keuringen daarvan, wijziging van de contactgegevens van de *compliance officers* of van de keuringsinstelling(en) die het spelsysteem keuren, een faillissement of verlening van surseance van betaling, een omvangrijke beslaglegging op het vermogen of de bedrijfsmiddelen van de vergunninghouder, de veroordeling van de uiteindelijk belanghebbende of een leidinggevende voor een strafbaar feit of een inbreuk op de integriteit van de elektronische middelen van het spelsysteem die kan leiden tot oneerlijk spelverloop of verlies van persoonsgegevens. Ook moet de vergunninghouder de kansspelautoriteit in kennis stellen van wijzigingen die hij heeft aangebracht in zijn integriteitsbeleid en zijn verslavingspreventiebeleid en van de redenen waarom die zijn aangebracht.

Dergelijke wijzigingen en gebeurtenissen die schadelijk kunnen zijn voor de integriteit, de continuïteit en daarmee het functioneren van de vergunninghouder overeenkomstig de Nederlandse regelgeving, zo antwoord ik de leden van de **CDA-fractie**, worden in de lagere regelgeving zo veel mogelijk nader uitgewerkt, maar omdat een limitatieve opsomming van alle denkbare incidenten die schadelijk kunnen zijn voor de integriteit, de continuïteit en daarmee het functioneren van de vergunninghouder overeenkomstig de Nederlandse regelgeving niet mogelijk is, zal hierbij ook sprake zijn van meer open normen.

4.7.3. Controledatabank

De toekomstige vergunninghouder moet alle relevante transacties met de spelers inzichtelijk registreren. De vergunninghouder moet een afschrift van alle transacties in een in Nederland geplaatste controledatabank beschikbaar stellen aan betrokken toezichthouders in Nederland zoals de kansspelautoriteit en de Belastingdienst. Die controledatabank is in wezen een in Nederland geplaatste kopie van dat deel van de administratie van de vergunninghouder dat gegevens bevat die toezichthouders nodig hebben voor het uitoefenen van hun toezichtstaken.
Met genoegen stel ik vast dat de leden van de **VVD-fractie** als vanzelfsprekend de noodzaak onderschrijven van maatregelen waarbij vergunninghouders actief ondersteuning bieden aan de controlerende taken van de kansspelautoriteit en de Belastingdienst. Op hun vraag naar hetgeen wordt verstaan onder «relevante transacties» antwoord ik dat in de controledatabank moeten worden opgenomen:
– de datum, het tijdstip en de aard van iedere overschrijding van het spelersprofiel;
– de aanleiding voor en de datum, het tijdstip en de aard van iedere interventie in het speelgedrag van de spelers;
– de datum, het tijdstip, het bedrag en de aard van iedere creditering en iedere debitering van iedere speelrekening, alsmede, waar van toepassing, de aard van het daarbij gebruikte betaalinstrument en, waar van toepassing, een niet direct tot de identiteit van de speler herleidbare, unieke aanduiding van de daarbij gedebiteerde onderscheidenlijk gecrediteerde betaalrekening;
– de totale inzet en speelwinst per spelsoort en, voor zover het betreft een kansspel waarbij de vergunninghouder anders dan als inzet een vergoeding ontvangt voor het geven van gelegenheid tot deelneming aan dat kansspel, het totale bedrag van die vergoeding.

Deze gegevens worden gepseudonimiseerd opgeslagen. Dit wil zeggen dat ze worden gekoppeld aan een niet direct tot de identiteit van de speler te herleiden unieke aanduiding. Hierdoor zijn de gegevens minder privacygevoelig, omdat een sleutel nodig is om te herleiden om welke persoon het gaat. Deze sleutel wordt niet in de controledatabank opgeslagen. Omdat volledige anonimiteit met gepseudonimiseerde gegevens niet geheel kan worden gegarandeerd, zullen aan de controledatabank de nodige eisen ter beveiliging van de gegevens worden gesteld.

Op de vraag van deze leden wat wordt verstaan onder het «inzichtelijk registreren» van de desbetreffende gegevens, antwoord ik dat die gegevens op een overzichtelijke manier en in een uniform format moeten worden geregistreerd zodat de kansspelautoriteit en de Belastingdienst zich op efficiënte wijze zonder veel zoekwerk inzage in die gegevens kunnen verschaffen.

De bewaartermijnen worden in de lagere regelgeving nader uitgewerkt. Daarbij geldt, zo antwoord ik de leden van de **VVD-** en **CDA-fracties**, als uitgangspunt dat de gegevens in de primaire administratie van de vergunninghouder gedurende zeven jaar moeten worden bewaard, voor zover die gegevens ook ingevolge artikel 52 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) voor die duur moeten worden bewaard, dat zij gedurende vijf jaar worden bewaard voor zover zij ook ingevolge artikel 33 Wwft voor die duur moeten worden bewaard en dat zij in de overige gevallen drie jaar moeten worden bewaard. De gegevens zullen gedurende een jaar direct beschikbaar moeten worden gesteld in de controledatabank. Vervolgens kunnen ze voor de resterende tijd dat de gegevens bewaard moeten blijven, extern gearchiveerd worden.

Op hun daartoe strekkende vraag antwoord ik de leden van de **CDA-fractie** dat de controledatabank op enige plaats in Nederland moet worden beheerd. Een specifieke locatie zal niet worden voorgeschreven. De vergunninghouder moet de kansspelautoriteit uiteraard wel informeren over de locatie van de controledatabank en mag die niet in een woning plaatsen.

Om manipulatie met deze afschriften te voorkomen moeten deze nagenoeg *realtime*, binnen enkele minuten, in de controledatabank worden geplaatst. De leden van de **D66-fractie** hebben gevraagd wat wordt verstaan onder «nagenoeg *realtime*» en of dit er niet toe leidt dat vergunninghouders de gegevens alsnog kunnen manipuleren. Met «nagenoeg *realtime*» wordt aangegeven, zo antwoord ik deze leden, dat de gegevens binnen maximaal vijf minuten nadat deze zijn gegenereerd door de vergunninghouder in de controledatabank moeten worden opgeslagen. Op de vraag van de leden van de **CDA-fractie** hoe reëel de mogelijkheid is dat de gegevens binnen enkele minuten in de databank geüpload worden als vergunninghouders vanuit een andere lidstaat opereren, antwoord ik dat de hiervoor door de vergunninghouders gebruikte geautomatiseerde systemen het in beginsel zelfs mogelijk maken om de gegevens realtime naar de controledatabank te verzenden. Aangezien het om elektronische verzending gaat maakt het hierbij niet uit of de vergunninghouder buiten Nederland gevestigd is. De ervaring in Frankrijk heeft echter geleerd dat realtime opslag tot veel vertragingen in de spelsystemen van de vergunninghouders leiden.

Op de vraag van de leden van de **CDA-** en **D66-fracties** naar de risico's van nagenoeg realtime opslag antwoord ik dat ik de kans minimaal acht dat vergunninghouders de gegevens alsnog manipuleren. De vergunninghouder wordt verplicht om continu grote sets aan gegevens naar de

controledatabank te versturen. Daarop ben ik hiervoor al nader ingegaan. Ik acht het niet aannemelijk dat de vergunninghouder deze grote datasets binnen enkele minuten op zo'n grondige en accurate wijze kan manipuleren dat daarmee eventuele misstanden kunnen worden verborgen en de kansspelautoriteit de manipulatie van de gegevens niet op kan merken. Omdat de controledatabank afschriften uit de primaire administratie van de vergunninghouder bevat, moet de vergunninghouder er ook rekening mee houden dat de kansspelautoriteit en de Belastingdienst gegevens uit de primaire administratie kunnen opvragen en die kunnen vergelijken met de in de controledatabank opgeslagen gegevens. Daarnaast moet de kansspelautoriteit toegang worden verschaft tot de primaire elektronische systemen van de vergunninghouder. Tenslotte worden aan de controledatabank en de verzending van de gegevens verschillende technische en operationele eisen gesteld die voorafgaand aan de vergunningverlening door geaccrediteerde keuringsinstellingen worden gekeurd. Hierdoor wordt het risico op manipulatie geminimaliseerd.

In aansluiting hierop hebben de leden van de **CDA-fractie** gevraagd naar toezicht en handhaving in het geval een vanuit een andere lidstaat opererende vergunninghouder niet voldoet aan het plaatsen van documenten in de databank.
Hen antwoord ik dat toezicht en handhaving op dezelfde wijze kan plaatsvinden als wanneer een buiten Nederland gevestigde vergunninghouder andere bepalingen uit de Wok niet naleeft. Ik verwacht, mede gelet op de ervaringen van andere lidstaten, geen wezenlijke problemen bij het afdwingen van handhavingsmaatregelen bij vergunninghouders. De kansspelautoriteit verlangt financiële zekerheidstelling in de vorm van bijvoorbeeld een waarborgsom of een bankgarantie, die kan worden aangesproken in het geval een vergunninghouder een opgelegde dwangsom of boete niet eigener beweging betaalt. Indien dit laatste meermalen nodig mocht blijken te zijn, komt de betrouwbaarheid van de betrokken vergunninghouder in geding, hetgeen reden kan zijn om de vergunning in te trekken. Ik acht de kans minimaal dat een geschikt bevonden vergunninghouder hierdoor zijn investeringen, reputatie en spelersbestand zou willen riskeren.

De toegang tot de controledatabank is beperkt tot degenen die toezicht uitoefenen op naleving van de Wok, de Wwft, de Sanctiewet 1977 en de Wet KSB. Hun toegang tot de in die databank opgeslagen gegevens is bovendien beperkt tot die informatie in de controledatabank die zij voor hun toezichthoudende taken nodig hebben. Uiteraard moeten ook de functionarissen van de geaccrediteerde keuringsinstellingen toegang tot de controledatabank kunnen hebben om hun keuringswerkzaamheden te kunnen uitvoeren. De voorgestelde regeling voorziet niet in toegang tot de controledatabank door buitenlandse (opsporing)instanties.

De leden van de **VVD-**, **CDA-** en **D66-fracties** hebben diverse vragen gesteld over de verantwoordelijkheid voor de controledatabank, de beveiliging daarvan en het toezicht op het juiste gebruik daarvan. De leden van de **CDA-fractie** hebben in dit verband gevraagd of ook ten aanzien van de beveiliging en beheer van de controledatabank adviezen zijn ingewonnen.
De controledatabank is een in Nederland geplaatste kopie van (een deel van) de administratie van de vergunninghouder. Iedere vergunninghouder zal onder zijn eigen verantwoordelijkheid een eigen controledatabank in Nederland moeten inrichten en beheren. De vergunninghouder moet zelf passende technische en organisatorische maatregelen treffen ter beveiliging van de in de controledatabank opgenomen gegevens tegen verlies en onrechtmatige verwerking en tegen herleidbaarheid van die gegevens tot de persoon van de speler. In de lagere regelgeving worden

technische en operationele vereisten gesteld met betrekking tot onder meer de inrichting van de controledatabank, de overdracht van de gegevens naar de controledatabank, de kwaliteit, volledigheid en actualiteit van de gegevens en de vernietiging daarvan en de toegang tot die gegevens door de betrokken toezichthouders.

In opdracht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft PwC advies uitgebracht over deze technische en operationele eisen. Het eisenstelsel is opgesteld op basis van een documentstudie van bestaande eisenstelsels en bilaterale gesprekken en workshops met een groot aantal stakeholders. Uitgangspunt is dat de informatie die de toezichthouder nodig heeft om haar toezichtstaken uit te voeren, via de controledatabank betrouwbaar en onder gecontroleerde omstandigheden beschikbaar wordt gesteld. Tevens moet de data in de controledatabank beschermd worden tegen misbruik omdat deze (mogelijk) privacygevoelige informatie bevat. Zo moet de controledatabank technisch zo zijn ingericht dat de vergunninghouder alleen gegevens in de controledatabank kan opslaan maar niet kan wijzigen, moeten technologische maatregelen worden getroffen om de volledigheid en consistentie van de gegevens te waarborgen, moeten de gegevens gecodeerd worden verstuurd en zal een aparte sleutel nodig zijn voor de toezichthouder om de gegevens weer te decoderen, gelden de generieke normen voor informatiebeveiliging (ISO 27001) en moet de controledatabank op een, van de server waar het spelsysteem op staat, afgescheiden server staan. De controledatabank van iedere vergunninghouder moet voorafgaand aan de vergunningverlening door een geaccrediteerde keuringsinstelling tegen deze eisen worden gekeurd.

Met deze technische eisen wordt onrechtmatige toegang op afstand zoveel mogelijk voorkomen. Bij de verdere uitwerking van deze eisen zal ook aandacht worden besteed aan het voorkomen van buitensporige toegang tot de informatie in de controledatabank van medewerkers van de Belastingdienst en de kansspelautoriteit, zo antwoord ik de leden van de **D66-fractie** die hebben gevraagd in hoeverre de elektronische toegang op afstand tot de controledatabank een verhoogd risico oplevert voor onrechtmatige toegang tot de gegevens in die database door derden of voor onnodige en onmatige inzage in de informatie door personen die wel toegang tot de controledatabank hebben.

De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd naar de ervaringen in andere EU-landen (waaronder Denemarken en Italië) met het toezicht op de elektronische middelen waaronder de controledatabank. In (vrijwel) alle andere lidstaten waar kansspelen op afstand zijn gereguleerd, zo antwoord ik deze leden, wordt het spelsysteem – voor zover die verplicht zijn met inbegrip van de controledatabank en de aansluiting op het centraal register – door geaccrediteerde keuringsinstellingen gekeurd om na te gaan of de werking hiervan voldoet aan alle daaraan gestelde technische en operationele eisen.

Vanwege de kosten voor vergunninghouders is in de voorgestelde Nederlandse regulering geen periodieke keuring opgenomen. Om te waarborgen dat de elektronische middelen niet alleen op het moment van de keuring, maar ook in de periode daarna, aan de eisen voldoen, wordt de vergunninghouder in Nederland verplicht een wijzigingsbeheer te voeren. Wijzigingen aan het spelsysteem moeten gekeurd worden. Keuring van het wijzigingsbeheer is onderdeel van de initiële keuring, zodat gewaarborgd wordt dat alle wijzigingen ook daadwerkelijk geregistreerd worden en de kansspelautoriteit na kan gaan of voor alle wijzigingen daadwerkelijk een keuring is uitgevoerd. Ook kan de kansspelautoriteit, indien zij daartoe aanleiding ziet, van de vergunninghouder verlangen dat deze een nieuwe keuring laat uitvoeren. Een dergelijke

systematiek voor de keuring van het spelsysteem wordt ook in Denemarken gehanteerd.

4.7.4. Intern toezicht en deskundige functionarissen

De toekomstige vergunninghouder moet een of meer ter zake kundige functionarissen aanwijzen, die binnen zijn organisatie verantwoordelijk zijn voor de uitvoering en voor het interne toezicht op naleving van de kansspelregelgeving. Ik ben voornemens in de lagere regelgeving nadere eisen te stellen aan het interne toezicht binnen de organisatie van de vergunninghouder. Zo zal het interne toezicht onafhankelijk van het bestuur van de vergunninghouder moeten functioneren. Dit betekent dat de functionarissen die het interne toezicht uitoefenen zonder beïnvloeding door anderen informatie kunnen verzamelen, zich een oordeel kunnen vormen en eventueel ook kunnen interveniëren en verbetervoorstellen kunnen doen aan de verantwoordelijken. Deze functionarissen zijn verantwoordelijk voor het interne toezicht binnen de organisatie van de vergunninghouder. Dit betekent dat zij binnen de organisatie van de vergunninghouder een positie bekleden waarin zij overzicht hebben over de werking van de relevante onderdelen van de bedrijfsvoering. Uiteraard moeten zij ook beschikken over de nodige deskundigheid, kennis en bevoegdheden om hun werkzaamheden naar behoren uit te kunnen voeren. De vergunninghouder zal hiervoor passende waarborgen moeten treffen.

De leden van de **CDA-fractie** hebben in dit verband gevraagd of het wenselijk is dat de vergunninghouder twee van dergelijke functionarissen aanwijst om een zodanig persoonlijke relatie tussen de vergunninghouder en de kansspelautoriteit dat die zijn weerslag kan hebben op de te nemen beslissingen, te voorkomen. Ik meen dat dat niet het geval is. Bovendien wil ik voorkomen dat aan kleinere organisaties met een dergelijke eis onnodige lasten worden opgelegd. Een algemene eis van ten minste twee functionarissen is naar mijn mening ook niet nodig om te voorkomen dat de vergunninghouder met de aanwijzing van slechts één functionaris het contact met de kansspelautoriteit tot een minimum beperkt. Indien de kansspelautoriteit meent dat de beschikbaarheid en bereikbaarheid onvoldoende is, hetgeen met de aanwijzing van meerdere functionarissen ook niet op voorhand kan worden uitgesloten, functioneert het interne toezicht niet naar behoren en kan de kansspelautoriteit ingrijpen. Het is aan de vergunninghouders zelf om te bepalen of deze een of meer functionarissen aanwijst en wie dit zijn. Daarbij wordt niet op voorhand uitgesloten dat een of meer van die deskundigen geen arbeidsverhouding met de vergunninghouder heeft. Wel zal die deskundige, ongeacht of hij bij de vergunninghouder in loondienst werkzaam is, terzake kundig moeten zijn en binnen de organisatie een positie bekleden waarin hij zijn taken naar behoren kan verrichten.

4.7.5. Financiële zekerheid

De leden van de **CDA-fractie**, die hebben gevraagd of de reden dat het bedrag van de zekerheidstelling niet hoger uitkomt dan € 810.000 euro voortvloeit uit het feit dat dit ook de hoogte van het boeteplafond betreft, antwoord ik dat de geldboete van de vijfde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, mij als een passende maximumhoogte voorkomt. Dit maximum komt overeen met de op een na zwaarste geldboete die wegens overtreding van de Wok kan worden opgelegd. Een hoger bedrag zou naar verwachting teveel vermogen aan de beschikbare bedrijfsmiddelen onttrekken om de exploitatie van de vergunde kansspelen rendabel te kunnen laten zijn en daarmee de gewenste kanalisatie ongunstig kunnen beïnvloeden. De zekerheidstelling

is bedoeld ter meerdere zekerheid voor de kansspelheffing en voor eventuele bestuurlijke sancties wegens overtreding van de Nederlandse kansspelwetgeving en moet door de vergunninghouder in stand worden gehouden.

4.7.6. De .nl-extensie

De leden van de **PvdA-** en **CDA-fracties** hebben gevraagd of een verplicht gebruik van een.nl extensie door vergunninghouders het aanpakken van illegale sites zou vergemakkelijken en het onderscheid voor de speler tussen de legale en illegale aanbieders zou verduidelijken. Ik antwoord deze leden dat dit niet het geval is.

Ook illegale aanbieders kunnen eenvoudig een.nl extensie gebruiken, hetgeen bij de consument onterecht de indruk kan wekken dat deze te maken heeft met legaal kansspelaanbod. Ook met de bevoegdheid tot het geven van bindende aanwijzingen aan hosting- en accessproviders om dergelijke websites ontoegankelijk te maken, is het niet realistisch om te verwachten dat de kansspelautoriteit dit illegale aanbod volledig kan uitbannen. De kansspelautoriteit kan in eerste instantie een bindende aanwijzing aan de hostingprovider geven om de illegale inhoud op een website te verwijderen. Zeker indien de hostingprovider in het buitenland is gevestigd, is naleving van de aanwijzing om de illegale inhoud op een website ontoegankelijk te maken, geen vanzelfsprekendheid. Bovendien, zelfs in het geval de hostingprovider gehoor geeft aan de bindende aanwijzing en de illegale website ontoegankelijk maakt, kan een aanbieder bij een andere hostingprovider opnieuw een.nl-website met dezelfde domeinnaam openen. Wel kan, als de hostingprovider in het buitenland is gevestigd en geen gehoor geeft aan de aanwijzing, aan de veelal wel in Nederland gevestigde accessprovider een bindende aanwijzing (na machtiging van de rechter-commissaris) worden gegeven om de koppeling tussen de domeinnaam en de illegale inhoud waarnaar die domeinnaam verwijst, te verbreken. De domeinnaam werkt dan niet meer voor Nederlandse gebruikers. Dergelijke blokkades zijn echter door gebruikers te omzeilen, bijvoorbeeld door middel van het gebruik van proxy-servers.

Ook kan de kansspelautoriteit bij de Stichting Internet Domeinregistratie Nederland (SIDN) als beheerder van het Nederlandse.nl domein een «Notice and Take Down» verzoek indienen om de illegale website met een.nl extensie ontoegankelijk te maken. Voor.com websites kan een dergelijk verzoek niet bij de SIDN worden ingediend. Dit betekent echter niet dat het.nl domein volledig «schoon» kan worden gehouden door SIDN. De kansspelautoriteit kan de SIDN namelijk geen hiertoe strekkende bindende aanwijzing geven, aangezien SIDN geen middelen verschaft om de illegale kansspelen mogelijk te maken. Ingeval van een «Notice and Take Down» verzoek onderzoekt SIDN of sprake is van een onmiskenbaar onrechtmatig of strafbaar handelen op de website en of eventueel ingrijpen proportioneel is. Evenals dat het geval is bij internetserviceproviders, speelt hierbij onder meer een rol dat door de domeinnaam buiten gebruik te stellen, niet alleen de illegale content niet meer via die domeinnaam gevonden zal kunnen worden, maar dat ook ieder ander legaal gebruik van die domeinnaam – bijvoorbeeld voor legale content of email – wordt beëindigd. SIDN zal daarom niet zonder meer een illegale kansspelwebsite op verzoek van de kansspelautoriteit ontoegankelijk kunnen maken. Daarbij komt dat de aanbieder wiens website op deze manier ontoegankelijk is gemaakt, met een andere domeinnaam weer een nieuwe website met een.nl-extensie kan maken. Hoewel dus verschillende methodes bestaan om illegale websites met een.nl extensie ontoegan-

kelijk te maken, is het niet mogelijk om dergelijk aanbod volledig uit te bannen.

Ik ben daarom van mening dat het effectiever is van vergunninghouders te vereisen dat zij op hun website prominent aangeven dat zij beschikken over een Nederlandse vergunning van de kansspelautoriteit, dat zij onder toezicht staan van de kansspelautoriteit en dat de website van de vergunninghouder een link bevat naar de website van de kansspelautoriteit, waar onder meer de volledige lijst van vergunninghouders zal worden geplaatst. Voor spelers is het daarmee betrekkelijk eenvoudig om te controleren of zij te maken hebben met aanbod van een vergunninghouder of van een illegale aanbieder. Een speler die op een kansspelwebsite bijvoorbeeld geen link naar de website van de kansspelautoriteit aantreft, heeft daarmee een goede indicatie dat hij te maken heeft met een illegale aanbieder en des te meer reden om de lijst met vergunninghouders op de website van de kansspelautoriteit te raadplegen. Zo antwoord ik tevens de leden van de **CDA-fractie** op hun vraag hoe reëel het is te verwachten dat spelers voordat zij een kansspelwebsite bezoeken, eerst de site van de kansspelautoriteit zullen raadplegen om na te gaan of deze website wel hierop staat vermeld. Spelers hebben hierin ook een eigen verantwoordelijkheid. Het is tenslotte in het belang van de speler zelf om bij een vergunde aanbieder te spelen. Deze systematiek biedt de consument meer duidelijkheid dan een.nl extensie. Het gebruik van een.com-extensie is ook toegestaan in Denemarken, waar dit geen problemen oplevert. Uit recent onderzoek van PwC in opdracht voor de Europese Commissie blijkt dat alleen Frankrijk en Spanje het gebruik van.com websites voor vergunninghouders hebben verboden.

5. Centraal register van uitsluitingen ter bestrijding van kansspelverslaving

Tijdelijke uitsluiting van deelname aan kansspelen is een effectief instrument om verandering in het speelgedrag te bewerkstelligen. Spelers met kenmerken van risicovol speelgedrag kunnen door tijdelijke uitsluiting van deelname voldoende afstand tot het spel nemen en hun speelgedrag veranderen. Tijdelijke uitsluiting schept ook de ruimte voor eventuele verslavingsbehandeling. Het centraal register uitsluiting kansspelen maakt tijdelijke uitsluiting mogelijk. In dit register worden spelers op vrijwillige basis, maar soms ook op onvrijwillige basis, ingeschreven waardoor zij gedurende ten minste zes maanden niet kunnen deelnemen aan kansspelen die op afstand, in speelautomatenhallen en in speelcasino's worden georganiseerd. Met de instelling van het register wordt overeenkomstig de brief van de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 4 mei 2012[71] uitvoering gegeven aan de motie-Kooiman c.s.[72]

5.1. Onvrijwillige inschrijving in het register

5.1.1. Criteria

De leden van de **VVD-fractie** hebben gevraagd naar de criteria op grond waarvan de kansspelautoriteit een bepaalde speler op onvrijwillige basis in het centraal register kan inschrijven. Ook hebben zij gevraagd wanneer vergunninghouders moeten overgaan tot een melding bij de kansspelautoriteit met het oog op onvrijwillige inschrijving in het centraal register van een dergelijke speler, en naar de omstandigheden die aanleiding geven tot een redelijk vermoeden van problematisch speelgedrag. Deze

[71] Kamerstukken II 2011/12, 32 264, nr. 25.
[72] Kamerstukken II 2011/12, 32 264, nr. 24.

leden antwoord ik dat voor het aandragen van een speler voor onvrijwillige uitsluiting sprake moet zijn van een redelijk vermoeden dat die speler door onmatige deelname aan kansspelen of door kansspelverslaving zichzelf of zijn naasten schade kan berokkenen.

In de paragrafen 3.2 en 4.3 ben ik reeds ingegaan op het getrapte preventie-model. Daarin heb ik aangegeven dat op dit moment geen objectieve indicatoren voor problematisch speelgedrag bekend zijn. De vraag of iemand problematisch speelgedrag vertoont en daarmee de vraag wanneer de vergunninghouder moet interveniëren, is altijd afhankelijk van de persoonlijke situatie van de speler. Iedere individuele speler heeft zijn eigen voorkeuren wat betreft de spelsoorten waaraan hij wenst deel te nemen, de frequentie waarmee hij daaraan wil deelnemen en de hoogte van zijn inzetten. Iedere individuele speler heeft bovendien een eigen budget te besteden en zijn eigen overwegingen te maken met betrekking tot de wijze waarop hij dat budget wenst te besteden. Omdat iedere speler zijn individuele kenmerken en achtergronden heeft, is het niet mogelijk om alle honderdduizenden spelers in Nederland over één kam te scheren en een algemene «one size fits all» regel te ontwikkelen waarmee voor een ieder van hen kan worden vastgesteld of sprake is van onmatige deelname. Het gedrag en de achtergronden van een (semi-) professionele pokerspeler zijn nu eenmaal heel anders dan die van een recreatieve bingo-speler.
Dit betekent dat zowel de toekomstige vergunninghouders als de kansspelautoriteit en de vergunninghouders bij de beoordeling van de vraag of een individuele speler met zijn speelgedrag zichzelf of zijn naasten schade kan berokkenen, het nodige maatwerk moeten leveren en hierbij de relevante feiten en omstandigheden van het individuele geval moeten betrekken.

Signalen voor de vergunninghouder die kunnen wijzen op problematisch speelgedrag, zijn onder meer frequente verhogingen of frequente overschrijdingen van de limieten in het spelersprofiel ondanks eerdere interventie door de vergunninghouder. Ook significante ontwikkelingen in de frequentie waarmee de speler deelneemt aan de vergunde kansspelen, ontwikkelingen in de speelduur per speelsessie en ontwikkelingen in inzetgedrag kunnen een signaal vormen dat de speler onmatig deelneemt. Verder kunnen ook ongewenste persoonlijke gedragingen van de betrokken speler jegens zijn tegenspelers of medewerkers van de vergunninghouder, en signalen van derden, zoals familieleden een aanwijzing vormen dat de speler problematisch speelgedrag vertoont.
De vergunninghouder zal in het kader van een persoonlijk onderhoud met de speler allereerst de speler moeten bevragen op deze signalen en moeten nagaan of die speler daadwerkelijk risicovol of problematisch speelt. Indien dit het geval is, moet de vergunninghouder achterhalen wat de gevolgen van het risicovolle of problematische speelgedrag voor die speler kunnen zijn en of die speler daarmee ook schade kan berokkenen aan zichzelf of zijn naasten (bijvoorbeeld, omdat zijn speelgedrag negatieve gevolgen voor zijn financiële situatie, zijn gezinssituatie, zijn gezondheid of voor zijn werksituatie heeft). De vergunninghouder moet die speler vervolgens confronteren met diens risicovolle of problematische speelgedrag en de mogelijke nadelige gevolgen daarvan, en proberen die speler te overreden tijdelijk afstand van het kansspel te nemen door zich in het centraal register in te schrijven. Het is daarbij aan de vergunninghouder om in te schatten hoeveel gesprekken nodig zijn om die speler tot vrijwillige uitsluiting te bewegen.

De kansspelautoriteit en vergunninghouders kunnen in hun onderzoek gebruik maken van vragenlijsten, bijvoorbeeld ontleend aan de South Oaks Gambling Screen (SOGS) of de Diagnostic and Statistical Manual of

Mental Disorders (DSM-IV). Een dergelijk onderzoek vindt uiteraard alleen plaats, indien daartoe aanleiding bestaat.

Indien hij redelijkerwijs moet vermoeden dat de speler met zijn speelgedrag zichzelf of zijn naasten schade kan berokkenen, en de betrokken speler zijn advies tot vrijwillige inschrijving in het centraal register niet wenst op te volgen, zal de vergunninghouder die individuele speler uiteindelijk met het oog op onvrijwillige inschrijving in het centraal register uitsluiting kansspelen onder de aandacht van de kansspelautoriteit moeten brengen. Hij moet daarbij het dossier van die speler overleggen.

De verantwoord opererende kansspelaanbieder die voor een vergunning in aanmerking kan komen, is zelf het beste in staat zicht te houden op zijn spelerspopulatie, het speelgedrag van iedere individuele speler en de mogelijke risico's in de ontwikkeling daarvan. Deze gedragingen kunnen in de volledig virtuele omgeving van kansspelen op afstand zeer goed worden gemonitord en geanalyseerd. De vergunninghouder moet relevante gegevens registreren en analyseren om vroegtijdig signalen die kunnen duiden op onmatige deelname aan de door hem georganiseerde kansspelen te kunnen onderkennen. Ook moeten alle interventies en de reacties hierop worden geregistreerd.

Schuldsanering

De leden van de **PvdA-fractie** hebben gevraagd of de regering het mogelijk en wenselijk acht om personen – kennelijk ongeacht de vraag of zij daarom verzoeken – op te nemen in het centraal register wanneer zij in relatie tot hun inkomsten of vermogen bovenmatig gokken. Deze leden denken hierbij aan personen die in een traject van schuldsanering zitten.

Een speler die door onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving zichzelf of zijn naasten schade kan berokkenen, zo antwoord ik deze leden, kan op grond van de voorgestelde regulering in het register worden ingeschreven. Dit kan hetzij op eigen verzoek nadat hij als gevolg van de interventies door de vergunninghouder of anderszins tot de conclusie is gekomen dat hij zijn speelgedrag moet matigen, hetzij op onvrijwillige basis nadat hij door de vergunninghouder bij de kansspelautoriteit is aangemeld. Bij inschrijving van een speler die daarom niet zelf heeft verzocht, gaat het steeds om individuele gevallen waarin die inschrijving steeds is terug te voeren op het problematische speelgedrag van die speler. Een dergelijke inbreuk op het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de speler en diens keuzevrijheid kan daardoor worden gerechtvaardigd.

Iets heel anders is echter de onvrijwillige inschrijving in dat register van bepaalde categorieën mensen, ongeacht de vraag of deze aan kansspelen hebben deelgenomen en ongeacht de vraag of daarbij sprake is geweest van problematische speelgedrag. Het doel van het centraal register is de effectieve bestrijding van kansspelverslaving door een tijdelijke uitsluiting van deelname aan kansspelen als sluitstuk van het preventiebeleid om zo verandering in het speelgedrag te bewerkstelligen. Niet kan worden gezegd dat allen die tot het schuldsaneringstraject zijn toegelaten, problematisch speelgedrag vertonen en om die reden tot dat traject moesten worden toegelaten. Naar verwachting is het aantal mensen met een problematisch speelgedrag dat tot het wettelijke schuldsaneringstraject is toegelaten, bijzonder klein. Het opnemen van iedereen die in tot het schuldsaneringstraject is toegelaten, zou daarom naar mijn mening een disproportionele maatregel zijn.

Daarbij komt dat personen met problematisch kansspelgedrag niet tot de schuldsanering natuurlijke personen worden toegelaten, voordat zij hun speelgedrag onder controle hebben. In het kader van de toelatingstoets van artikel 288 van de Faillissementswet (Fw) is het uitgangspunt immers dat de (kansspel)verslaving al enige tijd onder controle moet zijn, hetgeen moet worden bevestigd door een hulpverlenende instantie. Indien sprake is van recente schulden die voortvloeien uit onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving kan het schuldsaneringsverzoek worden afgewezen op de grond dat de betrokken speler ten aanzien van het ontstaan of onbetaald laten van zijn schulden niet te goeder trouw is geweest. Ingevolge artikel 288, derde lid, Fw kan iemand met een verleden van problematisch speelgedrag wel tot de schuldsaneringsregeling worden toegelaten, mits voldoende aannemelijk is dat hij zijn speelgedrag onder controle heeft gekregen, hetgeen zal moeten blijken uit de door hem getroffen maatregelen die een stabiele leefsituatie, noodzakelijk voor het welslagen van de schuldsaneringsregeling, garanderen. Het problematische speelgedrag moet dan ook al enige tijd onder controle zijn. De betrokkene moet zich onder deskundige begeleiding van bijvoorbeeld verslavingszorg hebben gesteld, die zo lang dat nodig is ook tijdens de toepassing van de schuldsaneringsregeling gehandhaafd zal blijven.[73] Voldoende aannemelijk moet zijn dat de verzoeker zijn leven al zodanig gestabiliseerd heeft dat hij de uit de schuldsaneringsregeling voortvloeiende verplichtingen naar behoren zal kunnen nakomen.[74] Inschrijving in het centraal register uitsluiting kansspelen vormt in dat licht daartoe een belangrijke indicatie.

5.1.2. Informatievoorziening

De kansspelautoriteit moet, om een probleemspeler op onvrijwillige basis in het register in te kunnen schrijven, uiteraard beschikken over de relevante gegevens die zij daarvoor nodig heeft. Aangezien de aanleiding voor een dergelijke inschrijving veelal zal zijn de melding van een vergunninghouder die in het kader van zijn zorgplicht een speler heeft geadviseerd zich in het register in te schrijven, zullen de noodzakelijke gegevens veelal afkomstig zijn van die vergunninghouder. Deze moet bij de melding de nodige gegevens verstrekken die de kansspelautoriteit nodig heeft voor de beoordeling of de betrokken speler zichzelf of anderen inderdaad door onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving schade kan berokkenen. Het gaat hierbij om de gegevens en analyse omtrent het speelgedrag van de betrokken speler, de uitkomst van het onderzoek naar het gedrag van de speler en de reactie van de speler op het advies tot zelfuitsluiting die de vergunninghouder ter uitvoering van zijn zorgplicht heeft vergaard. De vergunninghouder moet hierbij ook betrekken eventuele externe signalen die hij als verantwoordelijk opererende kansspelaanbieder van bijvoorbeeld gezinsleden van de speler heeft ontvangen. Het is dus inderdaad zo, zoals de leden van de **PVV-fractie** terecht opmerken, dat de gegevens die de vergunninghouder aanlevert, ook signalen van gezinsleden van de betrokken speler kunnen omvatten.

De kansspelautoriteit moet op de juistheid en volledigheid van deze gegevens kunnen afgaan. Indien de door de vergunninghouder verstrekte gegevens in een voorkomend geval voor de kansspelautoriteit onvoldoende zijn om een voldoende draagkrachtig gemotiveerd besluit over onvrijwillige inschrijving in het register te kunnen nemen, kan de kansspelautoriteit aanvullende gegevens bij de desbetreffende vergun-

[73] Zie onder meer Kamerstukken II 2005/06, 29 942, nr. 7, pp. 6, 21–23 en 33 en Kamerstukken II 2006/07, 29 942, nr. 24.
[74] Zie bijvoorbeeld Gerechtshof Amsterdam 11 maart 2014, ECLI:NL:GHAMS:2014:2706.

ninghouder opvragen. Daarnaast kan zij op grond van het voorgestelde artikel 33da, tweede lid, Wok zo nodig ook gegevens opvragen bij andere vergunninghouders bij wie de betrokken speler speelt. In het kader van de zorgvuldigheid die de kansspelautoriteit ingevolge artikel 3:2 Awb in acht moet nemen bij de voorbereiding van een besluit tot onvrijwillige inschrijving in het register, moet de betrokken speler in ieder geval in de gelegenheid worden gesteld zijn zienswijze op dat voornemen naar voren te brengen (artikel 4:8 Awb).

Indien een derde – bijvoorbeeld een gezinslid van een speler – de kansspelautoriteit benadert met het oogmerk om een speler tegen diens wil in het register in te laten schrijven, kan de kansspelautoriteit de nodige (aanvullende) gegevens opvragen bij de betrokken vergunninghouder(s) indien die bekend zijn. Ook in dit geval moet zij de betrokken speler in de gelegenheid stellen zijn zienswijze op de voorgenomen inschrijving naar voren te brengen, zo antwoord ik de leden van de **PvdA-fractie**.

Denkbaar is ook dat een derde de kansspelautoriteit, bij wijze van klacht, benadert met informatie over problematische speelgedrag van een bepaalde speler, zonder daarmee uit te zijn op de inschrijving van die speler in het register. Dit kan voor de kansspelautoriteit een signaal opleveren dat de betrokken vergunninghouder zich mogelijk niet aan zijn zorgplicht houdt, hetgeen aanleiding kan vormen voor nader onderzoek in het kader van het nalevingstoezicht. In dat geval kan zij op grond van de artikelen 5:16 en 5:17 Awb van de betrokken vergunninghouder inlichtingen en inzage in gegevens en bescheiden vorderen. Dit nalevingstoezicht kan uiteraard ook zonder een dergelijk signaal, bijvoorbeeld op basis van een steekproef, worden uitgeoefend, zo antwoord ik de leden van de **PvdA-fractie**.

Voor het nalevingstoezicht heeft de kansspelautoriteit daarnaast ook rechtstreekse toegang tot die gegevens in de controledatabank die zij voor haar toezichthoudende taken nodig heeft. Het gaat hierbij om gepseudonimiseerde gegevens die niet direct zijn te herleiden tot de persoon van de individuele speler. In de controledatabank worden onder meer opgenomen een niet direct tot de identiteit van de speler herleidbare unieke aanduiding van iedere speler, en daaraan gekoppeld de datum, het tijdstip en de aard van iedere overschrijding van het spelersprofiel, de aanleiding voor en de datum, het tijdstip en de aard van iedere interventie in het spelgedrag van de individuele speler. Deze gegevens stellen de kansspelautoriteit in staat om toezicht uit te oefenen op de naleving door de betrokken vergunninghouder van diens zorgplicht zonder dat zij daarbij de beschikking krijgt over tot de persoon van de speler te herleiden gegevens. In die zin, zo antwoord ik de leden van de **PvdA-fractie**, strekken de toezichtbevoegdheden van de kansspelautoriteit niet zo ver dat zij altijd toegang heeft tot gegevens met betrekking tot het speelgedrag van alle individuele spelers.

5.1.3. Effectiviteit

De leden van de **VVD-** en **SP-fracties** hebben gevraagd naar het risico dat spelers die in het centraal register zijn ingeschreven, die uitsluiting van deelname aan kansspelen omzeilen door gebruikmaking van illegaal kansspelaanbod, en naar de wijze waarop dat risico wordt ingedamd. Deze leden antwoord ik dat ik op basis van ervaringen in België en de ervaringen van Holland Casino verwacht dat het overgrote deel van de in het register ingeschreven spelers op vrijwillige basis in dat register zullen worden opgenomen. Dit betekent, dat die spelers als gevolg van de interventies van de vergunninghouders in hun speelgedrag tot het inzicht zijn gekomen dat zij hulp nodig hebben bij het onder controle krijgen van

hun speelgedrag, en dat zij naar verwachting dan ook niet geneigd zullen zijn hun heil te zoeken bij het illegale aanbod. Belangrijk hierbij is wel dat de periode waarin zij in het register zijn ingeschreven en derhalve geen gebruik kunnen maken van het legale aanbod aan kansspelen op afstand, in speelautomatenhallen en in speelcasino's door die spelers wordt benut om hun gedrag inderdaad onder controle te laten krijgen. Daarom moeten de betrokken spelers naar de verslavingszorg worden geleid. De periode van uitsluiting is vastgesteld op minimaal zes maanden, hetgeen naar de laatste inzichten de minimale periode is om daadwerkelijk gedragsverandering te kunnen bewerkstelligen.

Uiteraard kan niet geheel worden uitgesloten dat een in het register ingeschreven speler desondanks weer wil gaan spelen en niet wil wachten tot de inschrijvingsduur is verstreken. Dit zal dan alleen mogelijk zijn bij illegale aanbieders die dergelijke spelers niet weren. Het is daarom van belang dat een hoge kanalisatiegraad wordt bereikt en het totale kansspelaanbod zoveel mogelijk wordt verzorgd door legale aanbieders die bij iedere inschrijving en iedere aanmelding van iedere speler het centraal register raadplegen en die speler de toegang tot hun kansspelaanbod ontzeggen. Een zo hoog mogelijke kanalisatiegraad heeft daarnaast tot gevolg dat de kansspelautoriteit haar handhavingscapaciteit efficiënter kan inzetten op de bestrijding van het resterende illegale aanbod op de Nederlandse markt door het de aanbieders daarvan zo moeilijk mogelijk te maken. Het voorliggende wetsvoorstel bevat daartoe aanvullende instrumenten, waarop nader wordt ingegaan in paragraaf 6.

Ten slotte wijs ik er op dat de speler ook in deze gevallen een eigen verantwoordelijkheid heeft. Indien deze, ondanks de gepleegde interventies en de beschikbare hulp en wetende dat hij een probleem met zijn speelgedrag heeft, persisteert in deelname aan illegale kansspelen, neemt hij daarmee willens en wetens de daaraan verbonden risico's.

Een speler die zich voor de duur van zes maanden of langer heeft ingeschreven in het register, kan op zijn keuze voor zelfuitsluiting niet terugkomen voordat zes maanden zijn verstreken. De leden van de **D66-fractie**, die menen dat het aan de orde van de dag is dat op online accounts wordt ingelogd door derden, hebben gevraagd in hoeverre kan worden voorkomen dat een uitgesloten persoon na spijt gekregen te hebben, onopgemerkt via het account van een ander kan spelen. Vergunninghouders worden verplicht passende technische en organisatorische maatregelen te treffen om het gebruik van het account, door anderen dan de speler aan wie deze toebehoort, te voorkomen. Zo moet de vergunninghouder zijn spelsysteem zo inrichten dat de unieke identificator, waarmee de speler op zijn account inlogt, altijd handmatig ingevoerd moet worden en niet door het systeem automatisch kan worden ingevuld. Ook moet het spelsysteem zo worden ingericht dat spelers die meer dan 24 uur niet actief zijn, automatisch worden uitgelogd. Voor deze periode is gekozen om te voorkomen dat spelers die bijvoorbeeld deelnemen aan een pokertoernooi, waarbij lange periodes van inactiviteit gebruikelijk zijn, gedurende een toernooi automatisch worden uitgelogd. Het door deze leden gegeven voorbeeld van een ongebruikelijke inlogactie op een account, bijvoorbeeld vanaf een ongebruikelijke locatie of op een gezien de spelershistorie ongebruikelijk tijdstip, wordt daarnaast uitdrukkelijk aangemerkt als een van de risico-indicatoren die de vergunninghouder in zijn integriteitsbeleid moet betrekken en waarop hij moet monitoren.

5.2. De gegevens in het centraal register

In het centraal register uitsluiting kansspelen worden niet meer gegevens opgenomen dan nodig is. In het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen, zo antwoord ik de leden van de **PVV-fractie**, wordt geregeld dat in het register worden opgenomen het burgerservicenummer van de betrokken speler, dan wel, indien die niet beschikt over een burgerservicenummer of het burgerservicenummer niet bekend is, diens naam, voornamen, geslacht, geboortedatum en geboorteplaats, de datum van inschrijving in het register, de datum van doorhaling van de inschrijving in het register, gegevens met betrekking tot de aan de inschrijving ten grondslag liggende redenen, en gegevens met betrekking tot de herkomst van de in het register opgenomen gegevens. De structurele elementen van het centraal register en de werking daarvan zijn in het wetsvoorstel geregeld. Het centraal register behoeft niet tot in detail op wetsniveau te worden uitgewerkt.

De leden van de **SGP-fractie** hebben gevraagd naar de wenselijkheid om persoonsgebonden gegevens na beëindiging van de uitsluiting nog enige tijd te bewaren, zodat de kansspelautoriteit die in de toekomst bij een eventuele volgende beslissing omtrent onvrijwillige uitsluiting kan betrekken. Ik antwoord deze leden dat ik deze mogelijkheid inderdaad heb overwogen, maar daar toch van af heb gezien om de drempels voor vrijwillige inschrijving in het register zo laag mogelijk te houden. Om die reden ben ik ook geen voorstander voor een beoordeling van de ingeschrevene bij diens uitschrijving na verloop van zes maanden of zoveel langer als hij bij vrijwillige inschrijving verkiest.

5.3. De duur van de inschrijving en de uitschrijving

De leden van de **SP-** en **SGP- fracties** hebben verschillende vragen gesteld over de duur van de inschrijving in het register die ten minste zes maanden bedraagt. Deze termijn, zo antwoord ik deze leden, is tot stand gekomen in overleg met verslavingszorg. Zij waarborgt dat die tijdelijke uitsluiting ook daadwerkelijk effectief kan zijn om de nodige (gedrags)veranderingen in het speelgedrag van de speler tot stand te brengen. Belangrijk voor daadwerkelijke gedragsverandering is wel dat de betrokken speler in die zes maanden daadwerkelijk aan de slag gaat om die zijn gedrag te veranderen. Daarom wordt hij bij inschrijving naar de in Nederland beschikbare verslavingszorg geleid.

Degene die er niet zelf voor heeft gekozen gedurende een bepaalde periode niet aan kansspelen op afstand, in speelcasino's en in speelhallen deel te nemen, kan op onvrijwillige basis door de kansspelautoriteit in het register worden ingeschreven. In dat geval geldt die inschrijving voor die minimale duur van zes maanden. Daarom wordt in het voorgestelde artikel 33da, eerste lid, Wok gesproken van inschrijving voor de duur van zes maanden, zonder de toevoeging «ten minste». Die onvrijwillige inschrijving wordt na zes maanden door de beheerder van het register zonder nadere beoordeling doorgehaald, tenzij de betrokkene zelf verzoekt die inschrijving te continueren.

Degene die er zelf voor kiest gedurende een bepaalde periode niet aan kansspelen op afstand, in speelcasino's en in speelhallen te willen deelnemen, kan zich in het register inschrijven voor een periode van zes maanden of langer. Deze kan dus ook kiezen voor een langere periode van uitsluiting. Inschrijving voor een kortere duur dan zes maanden is echter niet mogelijk, omdat naar de inzichten van de verslavingszorg in een kortere periode niet de nodige gedragsverandering kan worden bereikt. Inschrijving op vrijwillige basis is in dat geval weinig zinvol en zou door

een probleemspeler kunnen worden gebruikt om op korte termijn bij een andere vergunninghouder verder te gaan spelen. Daarom bepaalt het voorgestelde artikel 33h, zesde lid, Wok dat de inschrijving in het register niet wordt doorgehaald, indien sedert de inschrijving nog geen zes maanden zijn verstreken.

Inschrijving voor een langere duur is wel mogelijk, indien de betrokken speler dat wenst. Na die zes maanden kan de betrokken zich tot de beheerder van het register wenden met het verzoek die inschrijving door te halen. In die zin is inderdaad sprake van een flexibele termijn met een minimum van zes maanden, zo antwoord ik de leden van de **SGP-fractie**.

De leden van de **SGP-fractie** hebben gevraagd in hoeverre verlenging van de inschrijving na die zes maanden mogelijk is en of de ingeschreven speler aansluitend opnieuw voor ten minste zes maanden kan worden ingeschreven. Deze leden antwoord ik dat niets de betrokken speler die tijdens diens inschrijving in het register de inschrijvingsduur wil verlengen of die na inschrijving in het register opnieuw wil worden ingeschreven, daartoe in de weg staat. Dit is altijd mogelijk. De kansspelautoriteit is echter op grond van het voorgestelde artikel 33da Wok niet bevoegd om de inschrijving van een speler die daarom niet heeft gevraagd, eigener beweging te verlengen. Dit zou naar mijn mening de bereidheid van spelers om zich, al dan niet op het advies van de betrokken vergunninghouders, (vrijwillig) in het register in te schrijven, en daarmee de effectiviteit van het register als sluitstuk van het preventiebeleid, nadelig kunnen beïnvloeden.

De leden van de **SP-fractie** hebben gevraagd of een speler met een duidelijk ongezonde relatie tot kansspelen, die zijn eigen verantwoordelijkheid niet langer kan nemen, niet beter permanent in het centraal register uitsluiting kansspelen zou kunnen worden ingeschreven. Ik meen dat dit niet het geval is. Inschrijving in het register heeft als doel de betrokken speler in de gelegenheid te stellen afstand te nemen van deelname aan risicovolle kansspelen, zijn ongezonde speelgedrag te veranderen en zijn eigen verantwoordelijkheid hierin te hernemen. In overleg met deskundigen op het gebied van verslavingszorg is hierbij gekozen voor een periode van zes maanden ingeval van inschrijving op onvrijwillige basis. De speler kan de periode van inschrijving uiteraard verlengen. Permanente inschrijving zou bovendien een onnodig hoge drempel opwerpen voor spelers die zich op advies van de toekomstige vergunninghouder op vrijwillige basis in het centraal register willen inschrijven.

De leden van de **PvdA-fractie** hebben gevraagd of een opname van een speler in het centraal register voor de duur van een half jaar betekent dat die speler na die periode weer kan deelnemen aan kansspelen tot het moment waarop zich een nieuwe reden voor uitsluiting voordoet, of dat een speler slechts kan worden uitgeschreven uit het centraal register na een toets op problematisch speelgedrag. Ook hebben zij gevraagd hoeveel spelers in België en Denemarken zijn uitgesloten van online goksites.

Ervaring van de verslavingszorg leert dat een tijdelijke uitsluiting minimaal zes maanden moet duren om een daadwerkelijke verandering in het speelgedrag te kunnen bewerkstellingen, snelle terugval te voorkomen en ruimte te bieden voor behandeling. Na deze minimale periode, dan wel de langere door de speler zelf opgegeven periode bij vrijwillige inschrijving, kan de speler weer deelnemen aan kansspelen. Een (hernieuwde) beoordeling van diens speelgedrag is hiervoor niet vereist.

De beoordeling of iemand problematisch speelgedrag vertoont, gebeurt door de speler te monitoren en diens speelgedrag en -historie te analyseren. Het is daarom niet mogelijk om een speler, die zes maanden van deelname aan kansspelen uitgesloten is geweest, te beoordelen op (toekomstig) problematisch speelgedrag, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden. Ook *screening tools*, zoals de vragenlijst uit de Problem Gambling Severity Index (PGSI) en de South Oaks Gambling Screen (SOGS) die in verslavingszorg wordt gebruikt om snelle indicatie te krijgen of mensen mogelijk een kansspelverslavingsprobleem hebben, gaan uit van het vertoonde speelgedrag.

De verwachting is dat het overgrote deel van de inschrijvingen in het centraal register zal bestaan uit vrijwillige inschrijvingen. Een speler die overweegt zich vrijwillig in het centraal register in te schrijven, kan het vereiste van een toets op problematisch speelgedrag voor uitschrijving na ten minste zes maanden ervaren als een dermate hoge drempel voor inschrijving dat hij daarvan alsnog afziet. Een dergelijk vereiste zou immers leiden tot een beperking van zijn keuzevrijheid om na de door hem aangegeven periode van uitsluiting, zelf te bepalen of hij weer wil deelnemen aan kansspelen.

Met registraties in het centraal register moet, met het oog op de privacy van de betrokken spelers, zeer zorgvuldig worden omgegaan. Dit betekent onder meer dat de vergunninghouders niet mogen registreren welke spelers in het centraal register ingeschreven zijn (geweest). Dit heeft tot gevolg dat spelers die na afloop van de termijn van hun inschrijving in het centraal register – dus na ten minste zes maanden of zoveel langer als de speler vrijwillig heeft gekozen – desgewenst weer kunnen deelnemen aan kansspelen.
De vergunninghouder, die bij iedere nieuwe inschrijving en bij iedere aanmelding het centraal register moet raadplegen, zal ten aanzien van deze spelers geen hit meer ontvangen, aangezien deze spelers niet meer in het register zijn ingeschreven. Het speelgedrag van deze spelers moet vervolgens, evenals dit het geval is bij andere spelers, worden geregistreerd, gemonitord en geanalyseerd. Uitsluitend de vergunninghouder bij wie de betrokken speler ook voor diens inschrijving in het register heeft gespeeld, beschikt over historische gegevens over het speelgedrag van die speler. Zoals gezegd, beschikt die vergunninghouder niet over gegevens met betrekking tot de eerdere inschrijving van die speler in het centraal register. Overigens kan die vergunninghouder de betrokken speler tijdens een interventie naar aanleiding van diens recente speelgedrag, bijvoorbeeld tijdens een persoonlijk onderhoud met die speler, vragen of hij in het verleden al eens (on)vrijwillig uitgesloten is geweest van deelname door bijvoorbeeld inschrijving in het centraal register. Dit kan de vergunninghouder een nader beeld geven over de risico's van deelname aan het kansspel door een bepaalde speler en dit meenemen in het dossier van de speler.

Blijkens het jaarverslag van Spillemyndigheden over 2013,[75] zo antwoord ik deze leden voorts, waren in Denemarken eind december 2013 ongeveer 2.870 personen in Rofus ingeschreven, waardoor deze niet meer konden deelnemen aan kansspelen op afstand. Eind december 2013 waren in België 19.665[76] personen op vrijwillige basis en ongeveer 79[77] personen op verzoek van derden in het EPIS geregistreerd. Daarnaast waren 166.600

---

[75] https://spillemyndigheden.dk/sites/default/files/filer-til-download/The%20Danish%20Gambling%20Authority%27s%20annual%20report%202013.pdf
[76] http://www.gamingcommission.be/opencms/export/sites/default/jhksweb_nl/documents/Jaarverslag_KSC_2013_NL.pdf
[77] http://www.gva.be/cnt/aid1480766/over-internetgokken

gerechtelijke en wettelijke uitsluitingen in het EPIS geregistreerd, waarbij het gaat om personen in de schuldsanering, onbekwaam verklaarden en personen die door hun beroep in België geen toegang krijgen tot casino's, speelautomatenhallen en kansspelsites.

5.4. Bevraging van het centraal register

De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd naar de wijze waarop de vergunninghouder bij de eerste inschrijving van de speler en bij iedere daaropvolgende aanmelding van de speler het register zal bevragen op de status van die speler. Deze leden antwoord ik dat de toekomstige vergunninghouder een ieder die voor de eerste maal wil gaan deelnemen aan de door hem georganiseerde kansspelen op afstand, als speler moet inschrijven. Daarvoor moet de betrokkene bepaalde gegevens, waaronder zijn personalia, burgerservicenummer en contactgegevens, opgeven. Voordat de vergunninghouder die inschrijving als speler kan voltooien, moet hij aan de hand van het burgerservicenummer – of indien de betrokkene speler geen burgerservicenummer heeft, aan de hand van diens naam, voornamen, geslacht, geboortedatum en geboorteplaats – het centraal register raadplegen om te controleren of die persoon in dat register is ingeschreven. Dit geschiedt op basis van «hit/no hit».

Indien de betrokkene in het register is ingeschreven ontvangt de vergunninghouder een «hit» en mag hij die persoon niet als speler inschrijven. Hij mag die speler dan ook niet in staat stellen deel te nemen aan de door hem georganiseerde kansspelen op afstand.
Indien die persoon niet in het register is opgenomen, ontvangt hij «no hit» en kan de inschrijving als speler, indien ook aan de overige voorwaarden voor inschrijving is voldaan, worden voltooid.

De vergunninghouder verstrekt de eenmaal inschreven speler een unieke identificator – bijvoorbeeld gebruikersnaam en wachtwoord – waarmee de speler voorafgaand aan de daadwerkelijke deelname aan de kansspelen kan worden geïdentificeerd. Een van de voorwaarden voor de voltooiing van de inschrijving als speler is dat de betrokkene verklaart zorgvuldig om te zullen gaan met de unieke identificator, alle redelijke maatregelen te nemen om het gebruik daarvan door derden te voorkomen en daartoe zo nodig de nader door de vergunninghouder te stellen voorschriften op te volgen. Dit is vergelijkbaar met de algemene voorwaarden die banken in Nederland hanteren bij de uitgifte van pinpasjes en pincodes. Bij iedere aanmelding van een speler voor deelname aan de door de vergunninghouder georganiseerde kansspelen op afstand wordt die speler aan de hand van die unieke identificator geidentificeerd en wordt het register opnieuw aan de hand van diens burgerservicenummer – bij gebreke daaraan, aan de hand van diens naam, voornamen, geslacht, geboorteplaats en geboortedatum – geraadpleegd. Bij een «hit» moet de vergunninghouder die speler de gevraagde deelname aan de door hem georganiseerde kansspelen ontzeggen. Het register wordt dus bij het inloggen en voorafgaand aan de speelsessie geraadpleegd. Het is dus niet zo dat de speler bij het inloggen iedere keer zijn burgerservicenummer moet invoeren of dat raadpleging van het register achteraf plaatsvindt.

In de lagere regelgeving worden technische eisen gesteld aan het spelsysteem van de vergunninghouder, die onder meer betrekking hebben op de voorafgaande raadpleging van het register. Ook wordt de vergunninghouder verplicht passende technische en organisatorische maatregelen te treffen om het gebruik van die unieke identificator door anderen dan de speler aan wie deze is toegekend, te onderkennen en zoveel mogelijk te voorkomen.

De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd naar een schatting van het aantal raadplegingen op dagbasis van het centraal register. Hen antwoord ik dat dit aantal afhankelijk is van het aantal eerste inschrijvingen bij de toekomstige houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand, het aantal aanmeldingen van ingeschreven spelers voor deelname aan die kansspelen en de aantallen bezoekers van landgebonden speelautomatenhallen en speelcasino's. Hoewel ik niet beschik niet over een prognose van dergelijke aantallen, wordt uitgegaan van 60.000 tot 70.000 bevragingen per dag door vergunninghouders die kansspelen op afstand aanbieden, 13.000 tot 28.000 bevragingen per dag door speelautomatenhallen en 15.000 bevragingen per dag door Holland Casino. Ik kan mij overigens indenken dat die aantallen niet voor iedere dag in de week dezelfde zullen zijn, aangezien verreweg de meeste spelers in Nederland recreatieve spelers zijn.

5.5. Toezicht en handhaving

De leden van de **VVD-fractie** hebben gevraagd naar de wijze waarop wordt bewerkstelligd dat vergunninghouders daadwerkelijk overgaan tot een melding bij de kansspelautoriteit met het oog op onvrijwillige inschrijving in het centraal register. De toekomstige vergunninghouders, zo antwoord ik hen, moeten in samenwerking met deskundigen op het gebied van kansspelverslaving een verslavingspreventiebeleid ontwikkelen, uitvoeren en onderhouden. In dat beleid moet onder meer bijzondere aandacht worden geschonken aan de beschikbare instrumenten om het speelgedrag van spelers te matigen, de gevallen waarin en de wijze waarop die instrumenten worden ingezet en de kwaliteitsborging van dat beleid. Een beschrijving van het verslavingspreventiebeleid moet bij de vergunningaanvraag worden overgelegd, zodat de kansspelautoriteit kan beoordelen of het preventiebeleid van de aanvrager voldoet aan de eisen en voldoende in de organisatie is geïmplementeerd. Wijzigingen moeten aan de kansspelautoriteit worden doorgegeven. De vergunninghouder moet de raad van bestuur periodiek rapporteren over de verdere ontwikkeling, uitvoering en het onderhoud van zijn preventiebeleid. Op basis van deze rapportages en de gepseudonimiseerd in de controledatabank opgenomen gegevens, kan de kansspelautoriteit een goede beoordeling maken van de vraag of de vergunninghouder zich aan zijn verplichtingen houdt en kan zij waar nodig nader onderzoek instellen.

Op de vraag van de leden van de **PvdA-fractie** of toezichthouders van de kansspelautoriteit als «mystery guest» actief mogen deelnemen aan kansspelen op afstand, bijvoorbeeld om te beoordelen hoe de vergunninghouder omgaat met problematisch speelgedrag, antwoord ik dat de voorgestelde regeling in artikel 1, derde lid, en artikel 34c Wok de inzet van dat instrument voor het toezicht op naleving mogelijk maakt. Wel wijs ik er op dat dit instrument minder geschikt is om onderzoek te doen naar de wijze waarop de vergunninghouder omgaat met problematisch speelgedrag. Wel is dit instrument geschikt om, bijvoorbeeld te verifiëren of een vergunninghouder bij inschrijving van een speler het centraal register uitsluiting kansspelen raadpleegt en of zijn uitvoering van het inschrijvingsbeleid in orde is. Zoals ik hierna in paragraaf 6.7 zal toelichten, zal de kansspelautoriteit hiervoor ook beschikken over voldoende capaciteit. De kansspelautoriteit bepaalt echter zelf in welke gevallen en onder welke voorwaarden zij dit toezichtinstrument inzet in haar risicogestuurde nalevingstoezicht.

5.6. Kosten voor landgebonden vergunninghouders

De nalevingskosten voor de vergunninghouders in de landgebonden sector – met name de speelautomatensector – zijn door Sira beraamd op € 59 miljoen. De leden van de **VVD-fractie** hebben gevraagd naar de motivering van de verzwaring van de bestaande zorgplicht voor de landgebonden sector, naar de alternatieven voor het centraal register die zijn onderzocht en naar de redenen waarom niet is gekozen voor een van die alternatieven. De leden van de **D66-fractie** hebben gevraagd om een reactie op de opmerkingen van de huidige vergunninghouders in de speelautomatensector, dat maatregelen zoals het sluitend deurbeleid disproportioneel zouden zijn.

Ik ben mij ervan bewust, zo antwoord ik deze leden, dat de landgebonden sector al een zorgplicht kent. De voorgestelde uitwerking van de bestaande zorgplicht, met als sluitstuk het centraal register uitsluiting kansspelen, moet echter worden bezien tegen de achtergrond dat spelers met een bezoekverbod of -beperking bij Holland Casino uitwijken naar speelautomatenhallen. De Algemene Rekenkamer[78] en het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum[79] hebben aanbevolen om die bezoekverboden en -beperkingen ook van toepassing te laten zijn op speelautomatenhallen en kansspelen op afstand. Met een registratie in centraal register wordt bereikt dat een speler, die door de aanbieder van kansspelen op afstand, in speelautomatenhallen of in speelcasino's van deelname is uitgesloten, niet door kan spelen bij een andere exploitant. Dit vereist uiteraard dat iedere speler voorafgaand aan zijn voorgenomen deelname wordt gecontroleerd op eventuele inschrijving in het centraal register en daarmee ook een sluitende toegangscontrole bij alle vergunninghouders die kansspelen op afstand, in speelcasino's of speelautomatenhallen organiseren.
De tijdelijke uitsluiting van spelers die hun speelgedrag niet meer onder controle hebben en hiermee schade aan zichzelf of hun naasten kunnen berokkenen, vereist ook dat die spelers als zodanig kunnen worden herkend. Dit vergt een zekere registratie en analyse van het speelgedrag van spelers door de betrokken vergunninghouders.

Zoals gezegd, wordt met het centraal register uitvoering gegeven aan de motie-Kooiman c.s.[80] In reactie op die motie heeft de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie in zijn brief van 4 mei 2012[81] al aangegeven het niet wenselijk te vinden om alle gedragingen van alle spelers te allen tijde centraal te registreren. Ook ik ben die mening toegedaan. Hoewel dit wellicht een mogelijkheid zou bieden om probleemspelers te signaleren die van aanbieder wisselen of bij meerdere aanbieders spelen, zou dit van het centraal register als het ware een nationale speladministratie van alle deelnemers aan kansspelen en van al hun speeltransacties maken. Een dergelijke registratie is naar mijn oordeel een disproportioneel middel om kansspelverslaving te voorkomen en zou niet binnen afzienbare tijd kunnen leiden tot de inrichting van een effectief en efficiënt systeem. Ook zou dit voor de landgebonden vergunninghouders aanzienlijke kosten met zich meebrengen.
Bij de verdere ontwikkeling van de zorgplicht en het centraal register is rekening gehouden met de beperkingen die inherent zijn aan landgebonden kansspelen en de lasten voor de betrokken vergunninghouders.

---

78 Algemene Rekenkamer, Holland Casino: naleving overheidsbeleid, Kamerstukken II 2010/11, 32 636, nr. 1.
79 Intraval, Gokken in kaart. Tweede meting aard en omvang kansspelen in Nederland, 2011, bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 24 557, nr. 131.
80 Kamerstukken II 2011/12, 32 264, nr. 24.
81 Kamerstukken II 2011/12, 32 264, nr. 25.

Landgebonden vergunninghouders worden bijvoorbeeld niet verplicht persoonsgebonden spelerspassen te hanteren met een persoonlijk spelersprofiel als equivalent van het spelersprofiel bij kansspelen op afstand. Ook de te registeren gegevens zijn aanzienlijk minder dan bij kansspelen op afstand.

Sira heeft de extra kosten die voor de speelautomatenhallen voortvloeien uit het voorgestelde verslavingspreventiebeleid, vanwege de extra opleidings- en personeelskosten, beraamd op € 59 miljoen. Sira heeft gekeken naar de effecten van het wetsvoorstel en met name naar de veranderingen die het voor de administratieve lasten (AL) en de nalevingskosten (NK) van bedrijven en burgers teweeg brengt. De systematiek van de AL/NK meting schrijft voor dat alle additionele lasten die voortvloeien uit wettelijke verplichtingen worden meegeteld. De meting door Sira is gebaseerd op schattingen en cijfers, die door de branche zelf aan dat onderzoeksbureau zijn aangereikt.

Op dit moment hanteren de verschillende speelautomatenhallen ieder hun eigen preventiebeleid. De branchevereniging geeft daarbij zelf aan dat de aangesloten exploitanten ter uitvoering van hun zorgplicht het gedrag van hun gasten observeren en dat zij interventie-gesprekken voeren. Ook geeft de branchevereniging aan al een toegangsbeleid te hanteren, waarbij personen die jonger zijn dan 18 jaar of die voorkomen op een zwarte of witte lijst niet worden toegelaten.

In hoofdstuk 3.2 van deze nota ben ik reeds ingegaan op de nadere uitwerking van de zorgplicht van de kansspelaanbieder en de eisen die aan hun verslavingspreventiebeleid worden gesteld. De door de branche geschetste praktijk sterkt mij in mijn overtuiging om die uitwerking in de lagere regelgeving te verankeren. Ook sterkt het mij in mijn vermoeden dat de feitelijke nalevingskosten lager zullen zijn dan de AL/NK systematiek momenteel veronderstelt.

In de memorie van toelichting is al aangegeven dat bij de nadere uitwerking van het wetsvoorstel de administratieve lasten en nalevingskosten voor bedrijven en burgers opnieuw in kaart zullen worden gebracht en waar mogelijk worden gereduceerd. Bij de lastentoets op de lagere regelgeving zal ik nader bezien of en in hoeverre de door speelautomatenhallen gepresenteerde uitwerking van de zorgplicht al overeenkomt met de uitwerking in de lagere regelgeving en hoeveel speelautomatenhallen hierdoor nog aanvullendet maatregelen moeten treffen.

Met de voorgestelde aanvullingen op de zorgplicht van de landgebonden sector meen ik een zorgvuldige afweging te hebben gemaakt tussen de spelersbescherming en de uitvoeringslasten voor de landgebonden sector.
Met de landgebonden sector is herhaaldelijk overleg gevoerd, maar dit heeft niet geleid tot alternatieven met dezelfde of vergelijkbare waarborgen.

5.7. Identiteitsfraude bij inschrijving in het register

De leden van de **D66-fractie** hebben gevraagd naar de bewijslastverdeling indien een in het centraal register ingeschreven speler bij een verzoek tot doorhaling van die inschrijving stelt, dat niet hij maar een derde met toegang tot zijn account hem in dat register heeft ingeschreven. Omdat toegang tot een spelersaccount geen vereiste is voor inschrijving in het centraal register, lees ik hun vraag iets algemener. Een dergelijke onjuiste «vrijwillige» inschrijving in het register door een

ander zal uiteraard ongedaan moeten worden gemaakt, omdat de betrokken speler daar nu eenmaal niet zelf om heeft gevraagd. Hierbij is het algemene bestuursrecht van toepassing. Dit betekent dat de betrokken speler zijn stelling, dat sprake is geweest van een onjuiste inschrijving als gevolg van identiteitsfraude, zo goed mogelijk zal moeten onderbouwen. Uitgangspunt is dat hij, als aanvrager om een doorhaling, de kansspelautoriteit als beheerder van het register de nodige informatie moet verstrekken om een beslissing op zijn verzoek te kunnen nemen. Die informatieplicht kent wel zijn grenzen, omdat de speler nu eenmaal geen gegevens hoeft te overleggen waarover hij niet redelijkerwijs kan beschikken (artikel 4:2 Awb). Daarnaast rust op de kansspelautoriteit als beheerder van het register ook een onderzoeksplicht (artikel 3:2 Awb). Zij zal in ieder geval de juistheid van de door de betrokkene aangevoerde feiten en omstandigheden moeten onderzoeken om tot een beoordeling te kunnen komen.

Ik wijs de aan het woord zijnde leden er op dat ook aan de vrijwillige inschrijving in het register procedurele eisen worden gesteld om te waarborgen, dat degene die zich in het centraal register inschrijft, ook daadwerkelijk degene is wie hij zegt te zijn. De speler kan zich in het centraal register inschrijven met hulp van de vergunninghouder, in welk geval inschrijving pas plaatsvindt nadat de vergunninghouder de identiteit van die speler heeft geverifieerd. De speler kan zich ook zonder medewerking van de vergunninghouder in het register inschrijven. Indien hij hierbij gebruik maakt van zijn DigiD, vindt identiteitscontrole aan de hand daarvan plaats. Indien hij geen gebruik maakt van zijn DigiD, schrijft de kansspelautoriteit als beheerder van het register die speler in, nadat het formulier met een kopie van het identiteitsbewijs in de zin van de Wet op de identificatieplicht – of, indien de speler niet beschikt over een dergelijk identiteitsbewijs, andere bescheiden aan de hand waarvan diens identiteit voldoende kan worden vastgesteld – door haar is ontvangen.
In het register worden de gegevens bewaard die betrekking hebben op de herkomst van de inschrijving in dat register. Ook die zullen door de kansspelautoriteit in dergelijke gevallen waarin de ingeschrevene zich beroept op onjuiste inschrijving als gevolg van identiteitsfraude, bij haar beoordeling worden betrokken.

Overigens zal een signaal van een in het register ingeschreven persoon dat iemand anders onder zijn account misbruik zou hebben gemaakt van zijn identiteitsgegevens, voor de kansspelautoriteit aanleiding moeten vormen om het spelsysteem van de betrokken vergunninghouder nader te onderzoeken op conformiteit met de vereisten ten aanzien van de gegevensbescherming.

6. Toezicht en handhaving

Een volledig verbod op het aanbieden van kansspelen op afstand in Nederland kan, gelet op het grensoverschrijdende karakter en de massaliteit van het aanbod, niet worden gehandhaafd. Illegale aanbieders in het buitenland kunnen de bestuursrechtelijke handhavingsmaatregelen van de kansspelautoriteit negeren. Ook op andere gebieden worden hierbij problemen ondervonden.[82] De strafrechtelijke handhaving, als ultimum remedium, biedt meer instrumenten die ook in een grensoverschrijdende context kunnen worden ingezet, maar kent gegeven de hiervoor benodigde capaciteit en tijd zijn beperkingen. Bij een volledig verbod op kansspelen op afstand zullen ook deze methodes niet toereikend zijn. In een stelsel met voldoende vergunninghouders wordt

[82] Zie ook de brief van de Minister van Veiligheid en Justitie van 8 september 2014, Kamerstukken II 2013/14, 32 317, nr. 250.

het voor illegale kansspelaanbieders minder aantrekkelijk om hiermee te concurreren en kan het de illegale kansspelaanbieder die persisteert in zijn illegale aanbod in Nederland, zo moeilijk mogelijk worden gemaakt.

Met genoegen stel ik vast dat de leden van de **PvdA-fractie** met de regering van mening zijn dat, naarmate het moeilijker wordt gemaakt op illegale speelsites aan kansspelen op afstand deel te nemen, het aandeel van het legale kansspelaanbod in Nederland groeit.
Bij hun gedachte dat naarmate het illegale aanbod onaantrekkelijker wordt, ook hogere eisen zouden kunnen worden gesteld aan het verslavingspreventiebeleid van de vergunninghouders of een hoger kansspelbelastingtarief mogelijk zou worden zonder gevolgen voor de gewenste kanalisatie, teken ik aan dat de strijd tegen het illegale aanbod van kansspelen op afstand een continu proces is. Bij iedere toekomstige lastenverhoging voor vergunninghouders zullen de lasten en bedrijfseconomische gevolgen daarvan behoorlijk in kaart moeten worden gebracht, zodat de gevolgen voor de kanalisatie kunnen worden beoordeeld. De bescherming van de speler staat immers voorop. Ook toekomstige lastenverzwaringen voor vergunninghouders na regulering van kansspelen op afstand kunnen er toe leiden, dat illegale aanbieders die dergelijke verzwaringen niet ondervinden en daarmee een nieuw concurrentievoordeel krijgen, terrein terugwinnen op het verantwoorde, betrouwbare en controleerbare legale aanbod van vergunninghouders. De noodzaak van een zo effectief en intensief mogelijke bestrijding van het illegale aanbod van kansspelen op afstand zal, gegeven het grensoverschrijdende karakter daarvan, altijd bestaan.

6.1. Ontoegankelijk maken van een illegale speelsites

Uitgangpunt is dat de bindende aanwijzing tot ontoegankelijkmaking van een illegale speelwebsite pas wordt ingezet, indien andere en lichtere middelen geen soelaas bieden. De leden van de **VVD-fractie** hebben gevraagd op welke wijze wordt verzekerd dat de blokkadeverplichting aan internetserviceproviders door de kansspelautoriteit als ultimum remedium wordt beschouwd. Deze leden antwoord ik dat belangrijke waarborgen voor een passend en terughoudend gebruik van dit instrument zijn gelegen in de eisen die voor de kansspelautoriteit voortvloeien uit de artikelen 7 van de Grondwet, 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en 11 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en in de verplichte voorafgaande machtiging door de rechter-commissaris (het voorgestelde artikel 34n, zesde lid, Wok).

De bindende aanwijzing tot het blokkeren van internetverkeer kan immers leiden tot een beperking van het recht op vrijheid van meningsuiting, zoals beschermd door de hiervoor genoemde bepalingen, die ook het ontvangen of verstrekken van inlichtingen omvat. Beperking van de uitoefening van dit recht vereist, naast een wettelijke basis, dat dit in een democratische samenleving noodzakelijk (proportioneel en subsidiair) is in het belang van onder meer het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen. Dit betekent dat de kansspelautoriteit bij de voorbereiding van een bindende aanwijzing tot het ontoegankelijk maken van een illegale speelsite in ieder concreet geval de noodzaak en de proportionaliteit van de inzet van dat middel moet vaststellen en onderbouwen. Dit vergt in ieder concreet geval een belangenafweging, waarbij naast andere casusspecifieke aspecten ook de kosten voor de betrokken internetserviceprovider moeten worden meegewogen.

De leden van de **VVD-** en **D66-fracties** wijs ik er op dat in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie is aanvaard dat de omstandigheid dat een bepaalde maatregel op een of andere manier kan worden omzeild en niet zal leiden tot volledige beëindiging van de overtreding, niet met zich meebrengt dat deze niet is toegestaan, mits zij de internetgebruikers niet nodeloos de mogelijkheid van toegang tot rechtmatige informatie ontzegt en wel tot gevolg heeft dat de toegang tot onrechtmatige gegevens wordt verhinderd of bemoeilijkt.[83]

De bindende aanwijzing moet een zo nauwkeurig mogelijke beschrijving van het onderwerp van de medewerkingsplicht bevatten, gemotiveerd aangeven waarom die aanwijzing noodzakelijk is en waarom minder ingrijpende maatregelen niet kunnen leiden tot beëindiging van het illegale kansspelaanbod. De aanwijzing mag in het concrete geval ook niet verder gaan dan strikt noodzakelijk is om het illegale aanbod op de Nederlandse markt te beëindigen.

Daarnaast is voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris vereist. De rechter-commissaris is bij uitstek in staat om een onpartijdige en zorgvuldige afweging tussen de verschillende belangen te maken. Dit waarborgt een zorgvuldige afweging van de belangen. De kansspelautoriteit moet de rechter-commissaris uiteraard voldoende gegevens verstrekken op grond waarvan deze kan beoordelen of een aanwijzing tot ontoegankelijkmaking van de illegale speelsite inderdaad nodig en proportioneel is. De voorafgaande machtiging door de rechter-commissaris is een belangrijke waarborg om een buitenproportionele inbreuk op vrijheden te voorkomen, zo antwoord ik de leden van de **D66-fractie**.

Ik ben op dit moment niet voornemens, zo antwoord ik de leden van de **VVD-fractie**, om reeds op voorhand beleidsregels op te stellen over de gevallen waarin of de wijze waarop de kansspelautoriteit gebruik maakt van de bevoegdheid om internetserviceprovider een dergelijke bindende aanwijzing te geven. De kansspelautoriteit is primair zelf verantwoordelijk voor de juiste en passende inzet van het handhavingsinstrumentarium dat zij tot haar beschikking heeft. Dit sluit uiteraard niet uit dat ik op een later moment, nadat met dit nieuwe instrument ervaring is opgedaan en ik als systeemverantwoordelijke voor het kansspelbeleid en de uitvoering daarvan meen dat zulks nodig is, daartoe wel kan overgaan.

De leden van de **D66-fractie** hebben twijfels bij de mogelijkheid dat de kansspelautoriteit op basis van de *notice and take down*-gedragscode een hostingprovider kan verzoeken een illegale kansspelsite te verwijderen en pas bij verschil van mening een bindende aanwijzing zal geven. Zij vrezen dat (met name kleine) providers aan een dergelijk verzoek relatief snel gevolg zullen geven, waardoor het risico ontstaat dat ook speelsites offline worden gehaald in gevallen waarin de rechter-commissaris geen machtiging voor een bindende aanwijzing zou hebben gegeven. Zij hebben gevraagd hoe dergelijk oneigenlijk gebruik en eventuele oneigenlijke druk op providers zal worden voorkomen.
Ik kan een verzoek van de kansspelautoriteit op basis van de *notice and take down*-gedragscode om een illegale kansspelsite ontoegankelijk te maken niet aanmerken als oneigenlijk gebruik van die gedragscode, zo antwoord ik deze leden, en ik heb ook geen enkele reden om te veronderstellen dat de kansspelautoriteit daarbij oneigenlijke druk op de betrokken provider zal uitoefenen. Voor het onderzoek dat de kansspelautoriteit zal moeten verrichten naar die kansspelsite en voor de belangenafweging, die zij in verband met de betrokken grondrechten zal moeten verrichten,

[83] HvJ EU 27 maart 2014, zaak C-314/12 (UPC Telekabel Wien).

maakt het geen verschil of de betrokken provider de gegevens al dan niet op een verzoek op basis van de *notice and take down*-gedragscode of een bindende aanwijzing ontoegankelijk maakt. In beide gevallen zal dat onderzoek moeten worden verricht en die belangenafweging moeten worden gemaakt. Indien de betrokken provider om welke reden dan ook niet dat verzoek op basis van de *notice and take down*-gedragscode wil voldoen, staat het hem vrij een bindende aanwijzing met voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris af te wachten.

De leden van de **D66-fractie**, die hebben gevraagd welke andere en lichtere mogelijkheden zijn overwogen, wijs ik er op dat de bindende aanwijzing aan een tussenpersoon slechts één van de bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten is die de kansspelautoriteit tot haar beschikking heeft. De aanwijzing staat naast, bijvoorbeeld, de tot de illegale aanbieder gerichte waarschuwing, de aan die aanbieder gerichte last onder dwangsom en bestuurlijke boete. De bindende aanwijzing aan een tussenpersoon wordt eerst ingezet indien het aanwenden van andere en lichtere instrumenten geen soelaas biedt. Ik wijs deze leden er ook op dat de medewerkingsplicht die met een bindende aanwijzing wordt opgelegd, niet noodzakelijkerwijs hoeft te strekken tot het ontoegankelijk maken van illegale kansspelwebsites. Indien in een voorkomende geval met een andere en lichtere vorm van medewerking kan worden volstaan om het illegale aanbod van de betrokken aanbieder te beëindigen, heeft dat uiteraard de voorkeur. Dit volgt uit het proportionaliteitsvereiste.

De leden van de **D66-fractie**, die hebben opgemerkt dat de geest van de netneutraliteit met de aanwijzing tot ontoegankelijkmaking van gegevens in de knel komt, antwoord ik dat ik met hen van mening ben dat met de netneutraliteit zeer zorgvuldig om moet worden gegaan. In artikel 7.4a van de Telecommunicatiewet is opgenomen dat internetaanbieders geen belemmeringen of vertragingen mogen aanbrengen op diensten of toepassingen op het internet, tenzij een dergelijke belemmering noodzakelijk is. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval, indien dit in het kader van de uitvoering van een wettelijk voorschrift of rechterlijk bevel gebeurt. Het geven van een bindende aanwijzing tot ontoegankelijkmaking van gegevens zal slechts als ultimum remedium worden ingezet en alleen na voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris. Zo zal altijd eerst geprobeerd worden om het illegale aanbod te beëindigen door de aanbieder aan te spreken en, indien dat geen soelaas biedt, door de illegale website uit de lucht te halen via de hostingprovider. Een hostingprovider is een aanbieder van een webruimte, die websites in verbinding met het internet brengt. Door de blokkade van de hostingprovider wordt de website feitelijk uit de lucht gehaald. Dit is een minder ingrijpende maatregel dan het blokkeren door accessproviders van de toegang tot bepaalde webpagina's voor al hun klanten. Alleen in het uiterste geval zal een dergelijke aanwijzing aan accessproviders worden gegeven. Het belang van de bescherming van de consument weegt naar mijn mening in die gevallen waarin spelers door deelname aan illegaal kansspelaanbod het risico lopen op kansspelverslaving of de dupe kunnen worden van criminele activiteiten, zwaarder dan het belang van de toegankelijkheid van die illegale, commerciële gegevens op internet.

De leden van de **D66-fractie**, die hebben gevraagd waarop de verwachting is gebaseerd dat veel spelers niet de moeite zullen nemen een blokkade te omzeilen, antwoord ik dat het mij logisch voorkomt dat veel spelers die als gevolg van blokkades wordt geconfronteerd met onderbrekingen in de beschikbaarheid van de illegale kansspelsite en die geen inzetten kunnen doen en geen speelwinst kunnen ontvangen, niet de tijd en moeite zullen nemen om de blokkades te omzeilen, indien zij

zonder dergelijke problemen ook bij een vergunninghouder deel kunnen nemen aan aantrekkelijke kansspelen.

Illegale aanbieders en hun spelers zullen naar de verwachting van de leden van de **D66-fractie** bij een internet- of betalingsblokkade hun toevlucht zoeken tot het deep web of anonieme digitale betaalmiddelen om het spelaanbod en spelgebruik voort te zetten. Uiteraard zal maar een klein deel van de spelers daartoe bereid zijn of de daarvoor benodigde kennis hebben, maar het is juist deze groep waar volgens de aan het woord zijnde leden de grootste zorgen zitten op het gebied van verslavingsrisico en de kans op fraude of witwassen van geld.

Vooropgesteld moet worden dat het voor veruit de meeste illegale kansspelaanbieders commercieel niet interessant zal zijn om hun website op een anonieme server op het deep web te plaatsen, omdat deze websites daardoor voor de grote meerderheid van de gebruikers niet vindbaar is. Op het deep web kunnen geen zoekmachines worden gebruikt, zoals op het reguliere internet wel het geval is. Personen die via het deep web deel willen nemen aan kansspelen, moeten daarom heel gericht weten waar zij naar zoeken. De websites zijn veelal alleen via ingewikkelde links en na het downloaden van speciale software toegankelijk. Ik acht de kans dus niet groot dat kansspelverslaafden zich tot het deep web zullen wenden om deel te kunnen nemen aan kansspelen, indien zij bijvoorbeeld in het centraal register zijn ingeschreven. Tegen de aanbieder die zijn kansspelaanbod in het deep web zou willen organiseren om redenen die samenhangen met zware criminaliteitzal strafrechtelijk worden opgetreden.

Verheugd stel ik vast dat ook de leden van de **SGP-fractie** de gedachte ondersteunen dat het illegale aanbieders zo moeilijk mogelijk gemaakt moet worden. Op hun vragen in hoeverre de bindende aanwijzing ook niet in alle gevallen consequenties kan hebben en waarom de regering zo terughoudend is met de bindende aanwijzing tot blokkering van betalings- en internetverkeer, antwoord ik, zoals ik hiervoor al heb aangegeven, dat de inzet van dat instrument inbreuk maakt op verschillende grondrechten. Daarom moet die inzet in ieder concreet voldoen aan de eisen van noodzakelijkheid, subsidiariteit en proportionaliteit. Indien het illegale aanbod met een ander, lichter middel kan worden bestreden of de bindende aanwijzing voor de betrokken tussenpersoon disproportioneel hoge kosten meebrengt of zou leiden tot een onevenredige mate van *overblocking*, is de inbreuk niet gerechtvaardigd.

De leden van de **SGP-fractie** hebben gevraagd of er alles aan wordt gedaan om te voorkomen dat spelers de blokkades omzeilen en welk beleid hierbij wordt gevoerd. Deze leden antwoord ik dat het niet mogelijk is om volledig voorkomen dat spelers de blokkades omzeilen. Daarom zal de kansspelautoriteit, wanneer haar contact met de aanbieder zelf niet tot het gewenste resultaat heeft geleid, in eerste instantie contact zoeken met de hostingprovider en deze, indien nodig, een bindende aanwijzing geeft om zijn dienstverlening aan de illegale aanbieder te staken. Een blokkade die door een hostingprovider wordt opgeworpen, is het meest effectief en kan alleen door die aanbieder zelf worden omzeild. Indien die illegale aanbieder toch wil doorgaan met zijn aanbod, is hij genoodzaakt een nieuwe pagina bij een nieuwe hostingprovider te openen. Slechts in het geval een hostingprovider geen gevolg geeft aan de bindende aanwijzing, zal een bindende aanwijzing aan de accesprovider worden gegeven om de toegang tot de betrokken website voor spelers in Nederland onmogelijk te maken. Dit kan bijvoorbeeld nodig zijn, indien de hostingprovider van de kansspelaanbieder in het buitenland is gevestigd en het afdwingen van de bindende aanwijzing hierdoor wordt bemoeilijkt.

6.2. Internationale samenwerking

Op de internationale markt voor kansspelen op afstand is internationale samenwerking tussen de verschillende kansspeltoezichthouders van groot belang. De leden van de **CDA-fractie**, die hebben gevraagd of de kansspelautoriteit met kansspeltoezichthouders in andere lidstaten al MoU's heeft afgesloten, antwoord ik dat de kansspelautoriteit de noodzaak tot internationale samenwerking met andere kansspeltoezichthouders na haar oprichting voortvarend heeft opgepakt. Dit heeft er onder meer toe geleid dat zij op 20 januari 2015 met de Alderney Gambling Control Commission een intentieverklaring tot nauwere samenwerking heeft gesloten, die de opmaat is naar het sluiten van een MoU. De Bailiwick of Guernsey, waartoe het Kanaaleiland Alderney behoort, is één van de grootste jurisdicties met betrekking tot kansspelen op afstand. De intentieverklaring en MoU geeft beide toezichthouders een raamwerk voor samenwerking, het gebruik maken van elkaars kennis en kunde, het stroomlijnen van processen en het uitwisselen van informatie – met name op het gebied van kansspelen op afstand; vanuit de kern grensoverschrijdend – met als doel een betere bescherming van consumenten, een beter toezicht op de kansspelaanbieder en een gestroomlijnder vergunningsverleningsproces voor grensoverschrijdend opererende kansspelaanbieders.

Eerder heeft de kansspelautoriteit op 12 november 2014 een intentie tot samenwerking met de Maltese kansspelautoriteit heeft gesloten. Die autoriteit is voor de Nederlandse kansspelautoriteit een belangrijke samenwerkingspartner, aangezien veel internationaal opererende kansspelaanbieders in Malta zijn gevestigd en daar onder toezicht van de Maltese kansspelautoriteit staan.

In november 2013 heeft de kansspelautoriteit ook een intentie tot bilaterale samenwerking met de Belgische kansspelautoriteit gesloten. Met dergelijke beginsel-overeenkomsten – naar Nederlandse begrippen «convenanten» en internationaal «letters of intent» – tonen andere kansspeltoezichthouders hun bereidheid om – zodra het voorgestelde artikel 34m Wok tot wet is verheven – een definitieve overeenkomst in de vorm van een «memorandum of understanding» te sluiten. De kansspelautoriteit heeft deze bevoegdheid nu nog niet. Voor een effectieve internationale samenwerking is het daarom van groot belang dat de Wet kansspelen op afstand spoedig in werking treedt.

De leden van de **CDA-fractie**, die hebben gevraagd naar de effectiviteit van het toezicht en de handhaving in gevallen waarin geen nog geen MoU met de relevante buitenlandse kansspelautoriteit is gesloten, antwoord ik dat in die gevallen de mogelijkheden die internationale samenwerking biedt, ontbreken en dat daarmee de handhavingsmogelijkheden vanwege het grensoverschrijdende karakter van kansspelen op afstand beperkter zijn. Het voorliggende wetsvoorstel bevat wel de mogelijkheid om het de illegale kansspelaanbieder zo moeilijk mogelijk te maken aan tussenpersonen die voor het organiseren van illegale kansspelen op afstand onmisbare diensten leveren, een bindende aanwijzing te geven om hun dienstverlening te staken. De vergunningverlening, het toezicht en de handhaving worden vergemakkelijkt door het overeenkomen van bilaterale of multilaterale MoU's. Het is niet geheel onmogelijk om zonder dergelijke MoU's effectief te opereren. De kansspelautoriteit kan ook op ad hoc-basis en toegespitst op de situatie afspraken met buitenlandse toezichthouders maken. Onder coördinatie van de Europese Commissie wordt gestreefd naar het bevorderen van administratieve samenwerking tussen de toezichthouders in de EU-lidstaten.

Met genoegen stel ik vast dat de leden van de **D66-fractie** internationale samenwerking tussen de kansspelautoriteit en andere kansspeltoezichthouders positief beoordelen. Van illegaal, op Nederland gericht aanbod van kansspelen op afstand is sprake wanneer via internet door middel van een mede op Nederland gerichte website de toegang tot kansspelen wordt geboden aan potentiële deelnemers in Nederland en dezen via hun computer (of apparatuur als laptop, tablet of smartphone) rechtstreeks aan het spel kunnen deelnemen, dat wil zeggen zonder dat andere handelingen zijn vereist dan die op de computer kunnen worden verricht.[84] Voldoende is dat de website waarop de gelegenheid tot deelneming wordt geboden, deelneming niet onmogelijk is gemaakt met software die de aanbieder in staat stelt deelneming aan die kansspelen vanuit bepaalde landen onmogelijk te maken (de zogeheten geolocatietechnieken) en de website blijkens de inrichting mede is gericht op potentiële deelnemers in Nederland. Dit laatste is al het geval, indien bijvoorbeeld Nederland is vermeld in een op die website voorkomende lijst van landen van waaruit aan de aangeboden kansspelen kan worden deelgenomen.
Hetzelfde geldt bij het gebruik van een ander telecommunicatiemiddel.

Van illegaal, op Nederland gericht kansspelaanbod is dus bijvoorbeeld sprake indien Nederland voorkomt in de landenlijst op de betrokken website, een Nederlandse ingezetene die website kan bezoeken voor het deelnemen aan kansspelen op afstand vanaf zijn computer in Nederland en dus in Nederland kan meespelen, waarbij de deelnemer het deelnameformulier ontvangt op zijn eigen computer(scherm) in Nederland, dit vanuit zijn computer in Nederland verzendt naar (de server van) de aanbieder, met zijn Nederlandse creditcard in euro's kan betalen en ten slotte gewonnen bedragen op zijn Nederlandse betaalrekening kan ontvangen. Het enkele feit dat een kansspelsite niet in de Nederlandse taal beschikbaar is en er geen op Nederlanders gerichte werving- en reclameactiviteiten worden ontplooid, betekent dus nog niet dat die website niet op Nederland is gericht.

De kansspelautoriteit hanteert momenteel zogeheten prioriteringscriteria voor de beoordeling van de vraag welke illegale kansspelaanbieders die hun aanbod onmiskenbaar op Nederland richten, als eerste in aanmerking voor handhaving komen. De criteria bestaan, zoals gezegd, uit het maken van reclame via radio of televisie of in geprinte media gericht op de Nederlandse markt, uit het gebruik van kansspelwebsites die eindigen op de extensie.nl en het gebruik van kansspelwebsites die in het Nederlands zijn te raadplegen. Daarnaast kan de kansspelautoriteit ook andere aspecten betrekken in haar beoordeling of er sprake is van op Nederland gericht aanbod. Daarbij kan worden gedacht aan het gebruik van (exclusief in Nederland) gehanteerde betaalmiddelen, de Nederlandse vlag op de website, de inzet van een Nederlandstalige helpdesk of het feit dat Nederland voorkomt op de lijst van landen waaruit kan worden gekozen bij het aanmaken van een spelersaccount.

Van de kansspelaanbieder zonder Nederlandse vergunning zal na opening van de markt worden verwacht dat deze actief maatregelen neemt om te voorkomen dat Nederlanders toegang hebben tot diens website waarop online kansspelen worden aangeboden. Een blokkade van het IP-adres behoort daarbij dan zeker tot de mogelijkheden. In aanloop naar de totstandkoming van een vergunningsstelsel is het echter in het belang van de kanalisatie niet wenselijk om dit nu al van aanbieders te verlangen, omdat daarmee de honderdduizenden Nederlanders die al deelnemen aan kansspelen op afstand zullen worden gedreven in de richting van

[84] Bijvoorbeeld HR 13 juni 2008, LJN BC8970.

onbetrouwbare aanbieders die ook bij regulering niet voor een vergunning in aanmerking zouden komen. Het is dan de vraag of de bonafide aanbieders deze spelers na de regulering weer terug kunnen krijgen.

In zijn algemeenheid heeft «het blokkeren van proxy-exit-nodes» een zodanig verstrekkend en ongericht effect, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden voorts, dat een dergelijke maatregel niet van kansspelaanbieders mag worden verwacht. Het gebruik van dergelijke open proxy's of de inzet van TOR is op zichzelf niet onrechtmatig. Het op voorhand blokkeren van dergelijk verkeer zou de facto een verbod inhouden op geanonimiseerd gebruik van internet. Een dergelijk verbod en de bijbehorende discussie past niet binnen de context van dit wetsvoorstel.

De leden van de **ChristenUnie-fractie** hebben opgemerkt dat internationale samenwerking met andere landen tot nu toe lastig van de grond is gekomen en hebben gevraagd of dit ook in de toekomst niet het geval zal zijn. Met deze leden deel ik het inzicht dat de internationale samenwerking op het gebied van kansspelen zich nog verder moet ontwikkelen en dat daarbij nog veel moet worden bereikt. Tegelijkertijd moet worden ingezien dat de kansspelautoriteit haar aandeel hierin zeer voortvarend ter hand heeft genomen. Met de kansspeltoezichthouders van twee belangrijke lidstaten (België en Malta) alsook met een voor de kanalisatie belangrijk kanaaleiland (Alderney), zijn de intentieverklaringen tot het sluiten van een samenwerkingsconvenant (MoU) al ondertekend.
In EU- verband zijn de eerste stappen gezet om internationale samenwerking tussen de verschillende nationale kansspeltoezichthouders vorm te geven. De Europese Commissie heeft op 11 januari 2012 een actieplan[85] aangekondigd, waarmee onder meer een betere samenwerking en een doeltreffende bescherming van consumenten en burgers wordt nagestreefd. Op 23 oktober 2012 heeft zij enkele acties aangekondigd,[86] waaronder de bevordering van de administratieve samenwerking tussen de kansspeltoezichthouders in de lidstaten, een onderzoek naar de mogelijkheden die de IMI-verordening[87] biedt voor de samenwerking en gegevensuitwisseling tussen de lidstaten, en het stimuleren van de uitwisseling van informatie en *best practices* op handhavingsgebied. Een document ter bevordering van administratieve samenwerking wordt momenteel besproken in de Expert Group on Gambling Services. Ook wordt momenteel bezien in hoeverre de technische vereisten waaraan kansspelaanbieders moeten worden voldoen, op elkaar kan worden afgestemd en wat de minimale vereisten zouden moeten zijn.

Anders dan de leden van de **ChristenUnie-fractie** mogelijk veronderstellen, is het niet zo dat het illegale aanbod in Nederland van een aanbieder die in de lidstaat van vestiging over een kansspelvergunning beschikt, slechts bestreden kan worden door middel van afspraken met de toezichthouder van dat land. Die buitenlandse vergunning wordt niet erkend in Nederland. De kansspelautoriteit kan de betrokken aanbieder gelasten dat aanbod te staken en hem beboeten, en zij kan tussenpersonen met een bindende aanwijzing gelasten hun dienstverlening die dat illegale aanbod in Nederland mogelijk maakt, te beëindigen. Wel is het zo

---

[85] Mededeling van de Commissie aan het Europees parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's van 11 januari 2012, COM(2011) 942 final.
[86] Mededeling van de Commissie aan het Europees parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's van 23 oktober 2012, COM(2012) 596 final.
[87] Verordening (EG) nr. 2006/2004 betreffende samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming

dat afspraken met de desbetreffende buitenlandse kansspeltoezichthouder een belangrijke bijdrage kan leveren om het illegale aanbod in Nederland te beëindigen. Doordat de kansspelautoriteit met de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel de bevoegdheid krijgt om MoU's af te sluiten met buitenlandse toezichthouders, worden de mogelijkheden om goede afspraken te maken vergroot, zo antwoord ik deze leden op hun vraag welk voordeel het wetsvoorstel in vergelijking met de huidige wet biedt op het gebied van internationale samenwerking.

6.3. Verscherpt toezicht

De leden van de **PvdA-fractie**, die hebben gevraagd naar de grond waarop de kansspelautoriteit een vergunninghouder onder verscherpt toezicht kan plaatsen, antwoord ik dat het risico-gestuurde toezicht van de kansspelautoriteit meebrengt dat meer toezichtcapaciteit wordt ingezet op die vergunninghouders of onderdelen van hun spelsysteem, waar de risico's het hoogst zijn. De kansspelautoriteit zal daartoe risicoprofielen opstellen. Zo brengen bepaalde spelsoorten meer risico's op verslaving of misbruik van de vergunde kansspelen met zich mee en zullen aanbieders van dergelijke spellen eerder een hoog risicoprofiel toebedeeld krijgen. Ook kan de kansspelautoriteit op basis van incidenten en meldingen van derden besluiten een vergunninghouder onder verscherpt toezicht te plaatsen. De vraag van deze leden of naast een dwangsom of bestuurlijke boete ook het tussentijds intrekken van een vergunning tot de mogelijkheden behoren, bijvoorbeeld bij het niet nakomen van de zorgplicht of een gebrekkig preventiebeleid, antwoord ik bevestigend. Dit volgt uit het voorgestelde artikel 31d Wok.

6.4. Openbare waarschuwing

De leden van de **PvdA-** en **SGP-fracties** hebben gevraagd in hoeverre de kansspelautoriteit openbare aankondigingen kan doen waarbij kansspelaanbieders die de kansspelwetgeving, bijvoorbeeld op het gebied van de verslavingspreventie, overtreden met naam en toenaam worden genoemd. Ik deel de mening van deze leden dat de mogelijkheid van een dergelijke openbaarheid inderdaad kan bijdragen aan naleving van de kansspelwetgeving en de bescherming van de consument. De kansspelautoriteit heeft in haar jaarverslag over 2013 van mei 2014 aangegeven dat de Wet openbaarheid bestuur en de Awb al handvatten bieden voor openbare waarschuwingen waarin consumenten worden gewaarschuwd voor een specifieke (illegale) aanbieder die bijvoorbeeld creditcardgegevens doorsluist, het spel oneerlijk laat verlopen of anderszins een direct gevaar oplevert voor de consument. De kansspelautoriteit heeft aangekondigd hiervoor beleidskaders te zullen uitwerken en het middel van de openbare waarschuwing (uiteraard na zorgvuldige afweging) ook in te gaan zetten. Ik ondersteun dit initiatief van de kansspelautoriteit en zie op dit moment nog geen noodzaak om aanvullende regels te stellen.

6.5. Handhaving jegens individuele spelers

In antwoord op de vraag van de leden van de **PvdA-fractie** in hoeverre deelname aan kansspelen op illegale speelsites kan worden voorkomen door de betrokken spelers aan te pakken, stel ik voorop dat het primair aan de kansspelautoriteit als toezichthouder is om te beoordelen welke middelen zij aanwendt om de wet te handhaven en dus ook om te beoordelen of zij de betrokken spelers zal aanpakken met een bestuurlijke boete op grond van artikel 35b, tweede lid, jo artikel 1, eerste lid, onder c, Wok.

Het komt mij echter voor dat het stelselmatig aanpakken van vele tienduizenden individuele spelers niet het meest geschikte middel is om illegale aanbieders te bestrijden. Het identificeren van de spelers die na regulering van kansspelen op afstand toch kiezen voor het aanbod van de dan nog resterende illegale aanbieders, de voorbereiding van vele tienduizenden besluiten tot het opleggen van een bestuurlijke boete en de behandeling van de daartegen gerichte bezwaar- en beroepschriften zou immers een groot beslag leggen op de niet onbeperkte capaciteit van de kansspelautoriteit. Die capaciteit kan dan niet meer op een andere wijze worden aangewend. Ook zou de behandeling van die beroepschriften een forse extra werkbelasting voor de rechterlijke macht betekenen.

Een efficiëntere aanpak lijkt mij om met slechts één of enkele appellabele besluiten, gericht tot de desbetreffende aanbieder of tot een derde die hem middelen als betaaldiensten, internetdiensten of een speelplatform verschaft, het illegale aanbod te beëindigen of de bedrijfsvoering van de aanbieder in ieder geval te verstoren. Daarmee wordt in één keer bewerkstelligd dat veel spelers niet meer op het illegale aanbod kunnen deelnemen of daarvan worden ontmoedigd, hetgeen veel effectiever is dan het stelselmatig aanpakken van de individuele spelers. Het voorliggende wetsvoorstel bevat daarom het aanvullende instrument van de bindende aanwijzing.

Om dezelfde reden acht ik het aanpakken van individuele deelnemers aan illegale kansspelen weinig effectief voor het bereiken van een hogere kanalisatiegraad, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden voorts.

Voor de kanalisatie is wel van belang dat spelers zich bewust zijn van het bestaan van een legaal alternatief. Daarom zal de kansspelautoriteit op haar website een lijst met vergunninghouders bijhouden. De vergunninghouders moeten op hun website vermelden dat zij beschikken over een vergunning van de kansspelautoriteit en daar een link opnemen naar de website van de kansspelautoriteit.

Indien de speler na regulering overweegt te kiezen voor illegaal kansspelaanbod in plaats van het veilige en legale aanbod van een vergunninghouder, neemt hij daarmee willens wetens de daarmee gepaard gaande risico's.

De leden van de **PvdA-fractie** hebben gevraagd naar de wijze waarop spelers in België die een als illegaal aangemerkte kansspelwebsite bezoeken, worden geconfronteerd met een «stop-pagina».
België, zo antwoord ik hen, werkt met een zwarte lijst van illegale kansspelwebsites. Personen die deze websites vanaf een Belgisch IP-adres proberen te bezoeken, krijgen een waarschuwingspagina te zien waarmee zij gewezen worden op het feit dat de webpagina inhoud bevat die op grond van de Belgische wetgeving als illegaal wordt aangemerkt. Deze stop-pagina wordt ook voor andere illegale websites gebruikt.
Technisch gezien wordt deze blokkering gerealiseerd door de domeinnaam van de website niet langer door te laten verwijzen naar het IP-adres van de website, maar om te leiden naar het IP-adres van de stop-pagina. Dit is in wezen niet anders dan het ontoegankelijk maken van de illegale kansspelwebsite, hetgeen de Nederlandse kansspelautoriteit op grond van het voorgestelde artikel 34n Wok met een bindende aanwijzing aan de accesprovider kan bewerkstelligen. Ook dan wordt ervoor gezorgd dat de domeinnaam niet langer naar het IP-adres van de betrokken kansspelwebsite verwijst, waardoor deze voor Nederlandse spelers niet langer toegankelijk is. Hierbij wordt de speler echter niet naar een andere pagina doorverwezen, maar krijgt deze een foutmelding te zien.

De kansspelwetgeving wordt in België strafrechtelijk gehandhaafd. De federale politie en de Kansspelcommissie (met machtiging van de politie) kunnen accessproviders vorderen de toegang tot illegale kansspelwebsites te blokkeren. Doordat personen die illegale websites willen bezoeken, worden doorverwezen naar een stop-pagina die wordt beheerd door de Belgische overheid, worden zij er op geattendeerd dat de site die zij wilden bezoeken, illegaal is. Evenals in Nederland is ook in België de speler die deelneemt aan een kansspel waarvan hij weet dat het niet vergund is, strafbaar.

In Nederland is het uitgangspunt dat de kansspelwetgeving bestuursrechtelijk wordt gehandhaafd door de kansspelautoriteit. Hiervoor is gekozen om te voorkomen dat door de beperkte capaciteit bij de politie en het openbaar ministerie lang niet in alle gevallen kan worden opgetreden waarin dit wel wenselijk zou zijn. Met het voorliggende wetsvoorstel worden de bestuursrechtelijke bevoegdheden van de kansspelautoriteit uitgebreid om de handhavingsmogelijkheden jegens illegale aanbieders te optimaliseren. Tot die bevoegdheden behoort onder meer de bevoegdheid om tussenpersonen zoals internetserviceproviders een bindende aanwijzing te geven om hun voor de organisatie van illegale kansspelen op afstand essentiële dienstverlening te staken.
Strafrechtelijke handhaving is ultimum remedium. In zijn algemeenheid zal strafrechtelijke handhaving eerst de voorkeur verdienen in gevallen waarin sprake is van (ernstige) meervoudige of herhaalde overtredingen, indien zich verwevenheid voordoet met (andere) criminele activiteiten of indien de behoefte bestaat aan de toepassing van strafvorderlijke dwangmiddelen en bevoegdheden, of aan de oplegging van specifiek strafrechtelijke sancties.[88]

6.6. Concentratie van rechtsmacht

De leden van de **PvdA-fractie** hebben met het oog op de kennis over de kansspelmarkt- en regelgeving gevraagd naar de wenselijkheid van concentratie van rechtsmacht in alle kansspelzaken bij één rechtbank. Ik antwoord deze leden dat ik niet ben overtuigd van de wenselijkheid om alle kansspelzaken in het algemeen, in afwijking van de bestaande regeling van de relatieve competentie (artikel 8:7 Awb) en in afwijking van het uitgangspunt bij de herziening van de rechterlijke kaart, bij één rechtbank, bijvoorbeeld de rechtbank te Rotterdam, te concentreren.

Concentratie van rechtsmacht is uitzondering. Die moet alleen in beeld komen indien er in ieder geval sprake is van een type zaken die naar verwachting in een zeer gering aantal gevallen voorkomen en die een hoge mate van specialisme vergen. Het wetsvoorstel voorziet in twee zeer specifieke gevallen in concentratie van rechtsmacht. Ik wijs hierbij op de voorgestelde regeling van binnentreding (het voorgestelde artikel 34f Wok) en van de bindende aanwijzing tot het blokkeren van websites (het voorgestelde artikel 34n Wok), waarin is gekozen voor een voorafgaande machtiging door de rechter-commissaris belast met de behandeling van strafzaken bij de rechtbank te Rotterdam. Het gaat hierbij om een gering aantal gevallen, waarbij de betrokken rechter-commissaris, die op grond van de Mededingingswet al beschikt over kennis op het gebied van binnentreden tegen de wil van de bewoner, specialistische kennis van de kansspelregelgeving kan opbouwen en bij het nalevingstoezicht als vast aanspreekpunt van de kansspelautoriteit kan fungeren.

[88] Kamerstukken I 2011/12, 32 264, C, p. 8.

Een algemene concentratie in alle kansspelzaken zou echter met zich meebrengen dat, bijvoorbeeld, een horeca-exploitant in Groningen, wiens aanwezigheidsvergunning voor een kansspelautomaat is afgewezen om redenen van zijn zedelijk gedrag, beroep bij de rechtbank te Rotterdam moet instellen, terwijl behandeling van dat beroep geen bijzondere specialistische kennis vereist. Ik acht het ook niet wenselijk dat het beroep van bijvoorbeeld een plaatselijke voetbalvereniging in Friesland die geen vergunning heeft gekregen om een kleine goede doelenloterij te organiseren, in Rotterdam zou moeten worden behandeld.

Voor zover deze leden met hun vraag het oog hebben gehad op aanbieders van kansspelen (al dan niet op afstand) die buiten Nederland zijn gevestigd, wijs ik hen erop dat ingevolge de tweede volzin van artikel 8:7, tweede lid, Awb in die gevallen waarin de indiener van het beroepschrift geen woonplaats in Nederland heeft, de rechtbank binnen het rechtsgebied waar het bestuursorgaan zijn zetel heeft, bevoegd is.

Mocht de huidige algemene regeling van de relatieve competentie van de bestuursrechter in kansspelzaken onverhoopt tot duidelijk onwenselijke gevolgen blijken te leiden, kan de wenselijkheid van concentratie van bepaalde kansspelzaken bij één rechtbank opnieuw worden bezien, waarbij dan uiteraard ook de uitgangspunten van de wet Herziening Gerechtelijke Kaart worden betrokken. Op dit moment zie ik hiervoor echter geen aanleiding.

6.7. Capaciteit van de kansspelautoriteit

De leden van de **PvdA-**, **CDA-**, **SP-** en **SGP-fracties** hebben gevraagd of de capaciteit van de kansspelautoriteit toereikend is voor de uitbreiding van haar taken. De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd hoe binnen de organisatie van de kansspelautoriteit de balans zal worden vormgegeven ten aanzien van de tweeledige taak om enerzijds het legale aanbod te controleren en anderzijds het illegale aanbod te bestrijden. De kansspelautoriteit, zo antwoord ik deze leden, heeft een uitvoeringstoets op de voorgestelde regulering laten uitvoeren en heeft haar komende toezicht- en handhavingscapaciteit, ook wat betreft de benodigde kennis, bemensing en infrastructuur, hierop afgestemd. Naar aanleiding van deze uitvoeringstoets is vastgesteld dat voor het gehele nalevingstoezicht op vergunninghouders 4,1 fte nodig is en voor de handhavingsactiviteiten 4,3 fte. De voorgestelde hoogte van de kansspelheffing is gebaseerd op de uitkomsten van deze uitvoeringstoets. Dit stelt de kansspelautoriteit in staat na de voorgestelde regulering alle kosten van het toezicht en de handhaving van de Wet kansspelen op afstand te bekostigen uit de kansspelheffing. De hoogte van de heffing wordt jaarlijks geëvalueerd, zodat de heffing indien nodig naar boven of beneden bijgesteld kan worden om kostendekkend te blijven. Ik vermeld hierbij – wellicht ten overvloede – dat de kansspelautoriteit zich actief voorbereidt op de Wet kansspelen op afstand en de uitbreiding van haar takenpakket. De organisatie is de afgelopen tijd dan ook flink gegroeid.

6.8. Toezicht op de kansspelautoriteit

De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd op welke wijze toezicht wordt gehouden op de uitoefening van de (nieuwe) bestuursrechtelijke toezichtsbevoegdheden en andere werkzaamheden door de kansspelautoriteit. Zij hebben hierbij met name het oog op de bescherming van grondrechten en de verwerking van persoonsgegevens.

Als zelfstandig bestuursorgaan, zo antwoord ik deze leden, is de kansspelautoriteit primair zelf verantwoordelijk voor de wijze waarop zij haar toezichtsbevoegdheden uitoefent en haar overige taken verricht. Het spreekt voor zich dat zij daarbij de toepasselijke (grond)wettelijke kaders en waarborgen in acht neemt. Dit betekent onder meer dat zij, indien zij in de toekomst wil overgaan tot het betreden van een woning tegen de wil van de bewoner waarbij onder meer het huisrecht in het geding is, een machtiging van de rechter-commissaris moet verkrijgen (het voorgestelde artikel 34f Wok). Een dergelijke machtiging is (op grond van het voorgestelde artikel 34n Wok) ook nodig voor een bindende aanwijzing tot een internetblokkade, waarbij onder meer de vrijheid van meningsuiting in geding is. Voor zover zij bij de uitvoering van haar taken persoonsgegevens verwerkt, moet dat uiteraard geschieden in overeenstemming met de Wet bescherming persoonsgegevens, op de naleving waarvan het College bescherming persoonsgegevens toezicht houdt.

Op grond van artikel 19, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen moet de kansspelautoriteit met betrekking tot de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden toezien op de kwaliteit van de daarbij gebruikte procedures, de zorgvuldige behandeling van personen en instellingen die met hem in aanraking komen en de zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften en klachten die worden ontvangen. Burgers kunnen gebruik maken van het wettelijke klachtrecht in hoofdstuk 9 Awb en de Wet Nationale ombudsman over gedragingen van een zelfstandig bestuursorgaan als de kansspelautoriteit.
Ook kunnen zij zich ter bescherming van hun rechten met een vordering op grond van art. 6:162 BW (onrechtmatige daad) tot de burgerlijke rechter wenden.

De Minister van Veiligheid en Justitie draagt stelselverantwoordelijkheid voor het kansspelbeleid en bewaakt dat dit stelsel en de uitvoering daarvan, waaronder het toezicht en de handhaving, goed functioneren. Hij is verantwoordelijk voor het toezicht op het doelmatig en doeltreffend functioneren van de kansspelautoriteit.
In de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen zijn de bevoegdheden van de Minister geregeld. Op grond van artikel 20 van die wet verstrekt de kansspelautoriteit de Minister desgevraagd alle voor de uitoefening van diens taak benodigde inlichtingen en kan de Minister inzage vorderen van alle zakelijke gegevens en bescheiden, indien dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is. Op grond van artikelen 21 tot en met 23 van die wet kan hij beleidsregels vaststellen met betrekking tot de taakuitoefening door de kansspelautoriteit, besluiten van de kansspelautoriteit vernietigen en ingeval van ernstig taakverwaarlozing de noodzakelijke voorzieningen treffen. Ingevolge artikel 39 zendt de Minister elke vijf jaar een verslag aan beide kamers der Staten-Generaal ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan.

Met het oog op het externe toezicht is een planning- & controlcyclus ingericht. De begroting, jaarrekening en het activiteitenplan van de kansspelautoriteit moeten jaarlijks door de Minister goedgekeurd worden. Daarnaast vindt periodiek overleg plaats tussen de kansspelautoriteit en het Ministerie van Veiligheid en Justitie over de adequate vervulling door de kansspelautoriteit van haar publieke taken.
Op dit moment wordt door het Ministerie van Veiligheid en Justitie in overleg met de kansspelautoriteit een samenwerkings- en informatieprotocol en toezichtarrangement opgesteld om de taken, rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de Minister en de kansspelautoriteit in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en de Wet op de kansspelen nader in te vullen en formeel vast te leggen. Hierbij is aandacht voor de

samenwerking en informatie-uitwisseling met de kansspelautoriteit en wordt het toezicht door de Minister op het functioneren van de kansspelautoriteit nader uitgewerkt.

Op de vraag van de leden van de **CDA-fractie** hoe de regering en alle betrokken partijen het functioneren van de kansspelautoriteit beoordeelt, ook in vergelijking met de wijze waarop Verispect de controle tot januari 2014 verzorgde, antwoord ik dat de kansspelautoriteit sinds haar oprichting in 2012 het nalevingstoezicht en de handhaving voortvarend ter hand heeft genomen. Zij ziet op effectieve wijze toe op naleving van de vergunningvoorwaarden door de huidige landgebonden vergunninghouders. Ook treedt zij actief tegen illegale aanbieders, bijvoorbeeld daar waar het illegale gokzuilen betreft. Zij heeft verschillende boetes opgelegd aan partijen die de Wok overtraden. Er lopen diverse onderzoeken. Tot slot heeft de kansspelautoriteit convenanten afgesloten met andere toezichthouders, zoals de ACM en de Belastingdienst, met betaaldienstverleners en, met het oog op de bestrijding van reclame voor illegale kansspelen, met exploitanten van sites als Facebook.

Verispect hield voorheen toezicht op de gereguleerde speelautomatensector. De kansspelautoriteit heeft sinds 2014 het toezicht op speelautomaten in eigen hand genomen om het gestandaardiseerde, technische en administratieve toezicht om te vormen naar probleemgestuurd en risicogericht toezicht. Hierbij staat het effect van het toezicht centraal. Dit vraagt om een flexibele inzet van de toezichthouder. Dit is naar mening van de kansspelautoriteit beter mogelijk, indien zij de uitvoering van het toezicht waarvoor zij sinds 1 april 2012 verantwoordelijk is, niet meer uitbesteedt aan een externe partij. Ook bezien vanuit het kostenaspect is dit een begrijpelijk standpunt.

6.9. Overige aspecten

De leden van de **ChristenUnie-fractie,** die hebben gevraagd in hoeverre de voorgestelde uitbreiding van het handhavingsinstrumentarium een oplossing biedt voor de grensoverschrijdende problematiek van het illegale aanbod aan kansspelen op afstand, antwoord ik dat dit naar mijn mening en die van de kansspelautoriteit zeker een verbetering en een waardevolle aanvulling op het bestaande instrumentarium is. Zoals ook al in de memorie van toelichting[89] is aangegeven, is volledige handhaving ook met de voorgestelde uitbreiding van het handhavingsinstrumentarium echter niet mogelijk, omdat buitenlandse aanbieders ervoor kunnen kiezen de waarschuwingen, lasten en boetes van de kansspelautoriteit naast zich neer te leggen, buitenlandse tussenpersonen kunnen weigeren mee te werken aan bijvoorbeeld betalings- of internetblokkades, en spelers in Nederland de blokkades kunnen omzeilen. De kansspelautoriteit kan wel de nodige barrières opwerpen om een effectieve bedrijfsvoering door illegale aanbieders buiten Nederland zoveel mogelijk te bemoeilijken, wat hun aanbod voor de speler in Nederland ook minder aantrekkelijk maakt. Naar verwachting zal het overgrote deel van de spelers in Nederland niet de moeite nemen om blokkades te omzeilen, indien zij een legaal en aantrekkelijk alternatief in de vergunde kansspelen hebben.

De leden van de **D66-fractie**, die hebben gevraagd waarop die verwachting is gebaseerd, antwoord ik dat het mij logisch voorkomt dat veel spelers die als gevolg van blokkades worden geconfronteerd met onderbrekingen in de beschikbaarheid van de illegale kansspelsite en die geen inzetten kunnen doen en geen speelwinst kunnen ontvangen, niet de

[89] Kamerstukken II 2013/14, 33 996, nr. 3, p. 41.

tijd en moeite zullen nemen om de blokkades te omzeilen, indien zij zonder dergelijke problemen bij een vergunninghouder deel kunnen nemen aan voldoende aantrekkelijke kansspelen.

Op de vraag van de leden van de **ChristenUnie-fractie** over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de motie-Bouwmeester c.s. ben ik hiervoor in paragraaf 3.6 ingegaan.

7. Financiële aspecten van het wetsvoorstel

7.1. Algemeen

De leden van de **VVD-** en **ChristenUnie-fracties** hebben gevraagd waarom gekozen is voor een kanalisatiegraad van «slechts» 80% en waarom niet gestreefd wordt naar een hoger percentage. Ook hebben de leden van de **VVD-fractie** gevraagd op welke termijn de gewenste kanalisatiegraad zal worden bereikt. De leden van de **ChristenUnie-fractie** hebben daarnaast gevraagd hoe het percentage van 80% berekend is en of aangetoond kan worden dat dit met de voorgestelde regulering in Nederland daadwerkelijk gerealiseerd kan worden.

Het is vanzelfsprekend dat wordt gestreefd naar een zo hoog mogelijke kanalisatie. Daarbij moet rekening worden gehouden met de kosten voor een vergunninghouder, die de kanalisatie drukken. Recent marktonderzoek van H2GC,[90] zo antwoord ik deze leden, geeft aan dat de verwachte kanalisatie op de Nederlandse kansspelmarkt bij een kansspeltarief van 20% na drie jaar boven de 80% uitkomt. Ik ben van mening dat 80% kanalisatie, gegeven het voorgestelde kansspelbelastingtarief van 20% en de kosten die gepaard gaan met het beheersbaar, verantwoord en controleerbaar aanbieden van kansspelen op afstand, een realistische inschatting is van hetgeen mogelijk is. Het voorgestelde Nederlandse stelsel komt wat betreft de vereisten en de daaruit voortvloeiende lastendruk in belangrijke mate overeen met het Deense stelsel, waarbij de Nederlandse invulling van de actieve zorgplicht en de bijdrage aan het verslavingsfonds wel tot een beperkt hogere lastendruk zullen leiden. Recente cijfers in Denemarken tonen aan dat daar inmiddels een kanalisatiegraad van 90% is bereikt.[91] Mede op basis van de ervaringen met regulering in Denemarken wordt verwacht dat de kanalisatie op de Nederlandse markt na inwerkingtreding van deze wetswijziging verder zal stijgen. Uit het onderzoek van H2GC komt naar voren dat de verwachte kanalisatie een stijgende lijn vertoont vanaf de inwerkingtreding van de voorgestelde regulering.

Overigens is de kanalisatieambitie uitgedrukt in een percentage van het gereguleerde bruto spelresultaat (in euro's). Verwacht wordt dat het kanalisatiepercentage, uitgedrukt in aantallen personen die naar de vergunde markt worden geleid, hoger zal zijn. Als gevolg van bijvoorbeeld marketing verkiezen incidentele spelers eerder de vergunde dan een illegale markt. Ik vind het belangrijk dat de kanalisatie gemonitord wordt en heb dit dan ook expliciet benoemd in de toelichting bij de evaluatiebepaling, zo antwoord ik de leden van de **ChristenUnie-fractie** op hun vraag hoe de kanalisatie na inwerkingtreding van het voorstel gemonitord zal worden. De evaluatie zal drie jaar na inwerkingtreding van het

---

[90] H2Gambling Capital, »The impact of Various Gross Gaming Revenue Taxation and Levy Rates on Gambling in the Netherlands», 21 november 2013.

[91] Danish Gambling Authority, Spillemyndighedens Arsberetning for 2012 (The Danish Gambling Authority Annual Report 2012), maart 2013, https://spillemyndigheden.dk/sites/default/files/filer-til-download/The%20Danish%20Gambling%20Authority%27s%20annual%20report%202012.pdf

wetsvoorstel plaatsvinden. De Kamer wordt over de uitkomsten van deze evaluatie geïnformeerd. Op dit moment wordt de evaluatiesystematiek ontwikkeld door het WODC. De evaluatie wordt bekostigd uit de middelen van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, zo antwoord ik deze leden voorts.

De leden van de **D66-fractie** hebben gevraagd naar het toepasselijke kansspeltarief, indien iemand in een speelhal speelt op een kansspelautomaat die in verbinding met een cloud staat waardoor die speler na zijn vertrek uit de speelhal op zijn smartphone of tablet verder kan spelen. Deze leden antwoord ik dat het op grond van de huidige speelautomatenregelgeving niet is toegestaan om kansspelen aan te bieden op automaten die in verbinding staan met een cloud, zodat de geschetste situatie zich niet op grond van een vergunning kan voordoen. Ook na regulering van kansspelen op afstand is het aanbieden van dergelijke kansspelen niet mogelijk op grond van een vergunning voor kansspelen op afstand, aangezien sprake is van fysiek contact met de speler en de aanbieder ruimte en middelen ter beschikking stelt om aan die kansspelen deel te nemen. De geschetste situatie zal zich daarom niet op legale wijze voordoen. Zowel voor deelname aan illegale kansspelen op afstand als aan landgebonden kansspelen geldt een tarief van 29%.

Het belang schuilt derhalve in het eventuele verschil in de belastingplicht en de heffingsgrondslag zodra de speler de speelautomatenhal verlaat. Bij illegale kansspelen op afstand is de speler belastingplichtig over het positieve spelresultaat in een maand. De duur van een spel op een spelautomaat is erg kort, over het algemeen slechts enkele seconden. Er is geen causaal verband tussen de diverse speelronden. Het is dus praktisch onmogelijk voor een speler om gedurende een spel de speelhal te verlaten, op een smartphone of tablet in te loggen en het spel buiten de speelhal te beëindigen. Wel kan een speler met een eenmalige inleg meestal meerdere spellen of spelrondes achter elkaar spelen op een kansspelautomaat. Het is dan de vraag waarover de exploitant van de kansspelautomaat belasting betaalt. Geheven wordt over het bruto spelresultaat (inleg minus prijzen) dat de aanbieder heeft behaald op basis van de tellerstanden in de speelautomaat. Wanneer een speler bijvoorbeeld vijf euro voor vijf spelrondes inlegt, de eerste ronde verliest en vervolgens de overige vier spellen op zijn smartphone of tablet zou spelen, is de exploitant van de kansspelautomaat belastingplichtig over de volledige inleg die door de tellers wordt geregistreerd. Wat na het verlaten van de speelhal verder gewonnen of verloren wordt is voor de exploitant niet meer van belang. Over de winst die de speler behaalt over de spellen of spelrondes die hij op een smartphone of tablet speelt buiten het pand, is hij zelf belastingplichtig.

De leden van de **CDA-fractie** hebben ook gevraagd of er bij de keuze voor een gedifferentieerd kansspelbelastingtarief rekening mee is gehouden dat veel aanbieders van kansspelen op afstand zijn gevestigd in belastingparadijzen als Malta, de Kaaimaneilanden en de Seychellen en vaker gebruik maken van agressieve taxplanning dan de Nederlandse aanbieders van landgebonden kansspelen. De keuze voor een gedifferentieerd tarief, zo antwoord ik hen, is gebaseerd op de noodzaak om de totale kosten van het legale aanbod van kansspelen op afstand door de toekomstige vergunninghouders tot een zodanig realistisch niveau te beperken dat substantiële kanalisatie kan worden bereikt. De toekomstige vergunninghouders moeten daarvoor kunnen concurreren met illegale aanbieders in een gunstig belastingklimaat die geen kansspelbelasting afdragen.

Het KSB-tarief van 20% zal gelden voor alle toekomstige vergunninghouders, ongeacht of die in Nederland, een andere EU- of EER- lidstaat of (met ontheffing) in een derde land zijn gevestigd. Op de ontheffing van het zetelvereiste en de strikte eisen die daaraan zijn verbonden in het belang van de doelstellingen van het kansspelbeleid, ben ik in paragraaf 4.7.1 nader ingegaan. Ik verwacht dat met name ondernemingen die op een van de Britse Kanaaleilanden en het Isle of Man zijn gevestigd, voor ontheffing in aanmerking zullen komen.
Op de vragen van de leden van de **D66-fractie** over de mogelijkheid om bij ministeriële regeling afdracht ten behoeve van sport en andere goede doelen verplicht te stellen en het effect van het wetsvoorstel op de dividenduitkeringen en de waarde van de Staatsloterij en Holland Casino, ben ik hiervoor in paragraaf 3.6 reeds ingegaan.

7.2. Kansspelbelasting

De leden van de **VVD-**, **PvdA-**, **CDA-**, **ChristenUnie-** en **SGP-fracties** hebben vragen gesteld over verschillende aspecten van de kansspelbelasting (KSB). Achtereenvolgens wordt hieronder ingegaan op de vragen over het gedifferentieerde tarief voor kansspelen op afstand (in relatie tot kanalisatie), over de budgettaire aspecten en over de overige (fiscaaltechnische) punten. Op de Europeesrechtelijke aspecten en de uitvoeringsaspecten van de KSB wordt ingegaan in de paragrafen 10 en 11 van deze nota.

Het verheugt mij dat de leden van de **VVD-fractie** zich kunnen vinden in de redenering dat het met te hoge kosten voor een vergunninghouder niet zal lukken om een hoge kanalisatiegraad te bereiken en er dan veel illegaal aanbod aan online kansspelen in Nederland zal resteren. De aan het woord zijnde leden hebben gevraagd of de ambitie van de regering om te komen tot een kanalisatiegraad van 80% wordt gerealiseerd door toepassing van de voorgestelde belastingtarieven. In dit verband hebben deze leden ook gevraagd om een nadere motivering voor de tariefdifferentiatie in de KSB en van de keuze om het tarief voor legale online kansspelen op 20% te stellen en die voor legale offline kansspelen op 29% te houden. De leden van de **PvdA-fractie** hebben gevraagd waarom is afgeweken van het belastingtarief van 29% voor de online aanbieders, waarvan werd gegaan in het regeerakkoord. Ook hebben zij gevraagd of, indien er van wordt uit gegaan dat een hoger KSB-tarief ertoe leidt dat online spelers liever bij illegale aanbieders zouden blijven spelen waardoor de beoogde kanalisatiegraad niet wordt bereikt, niet iedere belasting op online kansspelen datzelfde effect heeft.

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan de afspraak in het regeerakkoord van de regering Rutte-Asscher om kansspelen op afstand te reguleren. In het regeerakkoord is uitgegaan van het bestaande KSB-tarief van 29%. Bij de uitwerking van het voorliggende wetsvoorstel bleek echter dat een tarief van 29% gepaard zou gaan met een ongewenst lage kanalisatiegraad. Doel van het wetsvoorstel is nu eenmaal de daadwerkelijk bestaande vraag naar kansspelen op afstand, die nu al bestaat en groeiende is, blijvend te geleiden naar het betrouwbare en legale aanbod. Om dit te kunnen bereiken, is het cruciaal dat spelers kiezen voor kansspelen op afstand die door een vergunninghouder worden aangeboden en niet voor het resterende illegale aanbod. De markt voor kansspelen op afstand is een consument-geleide markt. Spelers willen het door hen gewenste spel kunnen spelen met een aantrekkelijk uitkeringspercentage. Het is eenvoudig voor een speler om een beter alternatief op het internet te vinden. Het is dan ook noodzakelijk dat de toekomstige vergunninghouders een voldoende aantrekkelijk en breed aanbod aan kansspelen op afstand creëren om spelers te geleiden

naar het legale aanbod. Daarbij is van wezenlijk belang dat de uitkeringspercentages van de toekomstige vergunninghouders niet veel lager zijn dan die van de illegale aanbieders.
Die uitkeringspercentages kunnen worden beïnvloed door de kosten voor de aanbieder. De extra kosten voor een vergunninghouder bestaan uit de investeringen om te voldoen aan de Nederlandse vergunningvereisten, de KSB, en de kansspelheffing van 2,0% van het bruto spelresultaat ter financiering van de kosten van de kansspelautoriteit en de bijdrage aan het «verslavingsfonds». De KSB is hiervan de grootste kostenpost.

Hoge extra kosten kunnen aanbieders tot verschillende reacties bewegen. Die kosten kunnen leiden tot lagere uitkeringspercentages, waardoor illegaal spelen voor de spelers aantrekkelijker wordt. Zij kunnen er ook toe leiden dat de aanbieder het uitkeringspercentage gelijk houdt, maar ervoor kiest illegaal te blijven opereren. Beide reacties hebben een negatief effect op de gewenste kanalisatie.

De uitbetalingsratio is bij aanbieders van kansspelen op afstand veelal hoger dan 95%. Indien zij een KSB-tarief van 29% in plaats van 20% in hun uitbetalingsratio zouden verwerken, zou dit de uitbetalingsratio verlagen met circa 0,5%. Aanbieders van kansspelen op afstand hebben aangegeven hun uitkeringspercentage veelal niet af te laten hangen van de hoogte van de kansspelbelasting om zo op de internationale markt goed te kunnen blijven concurreren, met andere woorden, zij willen dit niet verlagen en verrekenen dit bij voorkeur middels hun bruto spelresultaat. Door het verhogen van de belasting blijft er voor de aanbieder minder van het bruto spelresultaat over voor zijn kosten, ontwikkeling van nieuw attractief aanbod en winst.

Om de positie van legale aanbieders van kansspelen op afstand te versterken en om een kanalisatie te bereiken van ten minste 80%, wordt voorgesteld het tarief van de KSB op legale kansspelen op afstand op 20% van het bruto spelresultaat te stellen.[92] Daarmee is het tarief van de KSB voor legale kansspelen op afstand 9% lager dan het tarief van 29% voor legale landgebonden aanbieders. Mede op basis van de ervaringen met regulering in Denemarken wordt verwacht dat de kanalisatie op de Nederlandse markt na inwerkingtreding van deze wetswijziging zal stijgen. De regering is daarom van mening dat 80% kanalisatie, gegeven het KSB-tarief van 20% en de kosten die gepaard gaan met het beheersbaar, verantwoord en controleerbaar aanbieden van kansspelen op afstand, een realistische inschatting is van hetgeen mogelijk is.
In dit verband wijs ik erop dat in het meest gemiddelde scenario in het rapport van H2 Gambling Capital na drie jaar een kanalisatie van 80% wordt bereikt bij 20% KSB en 2% kansspelheffing. Bij een KSB-tarief van 29% zou de kanalisatie 65% tot 70% zijn. [93]

Elke belasting leidt tot gedragsreacties. Dit is hier niet anders. De startpositie is dat vele honderdduizenden mensen in Nederland deelnemen aan online kansspelen en zij zelf aangifte KSB moeten doen over hun maandwinst. De realiteit is dat die kansspelen niet zijn gereguleerd en dat er vaak geen aangifte wordt gedaan. Gevolg is dat er vaak geen KSB wordt betaald over het online gokken en er sprake is van oneerlijke concurrentie met landgebonden gereguleerde kansspelen. Dat

---

[92] Onder bruto spelresultaat wordt in deze stukken verstaan de grondslag in de zin van de Wet op de KSB voor casinospelen en kansspelen op afstand: het verschil tussen de in een tijdvak ontvangen inzetten en de ter beschikking gestelde prijzen en naar hetgeen in een tijdvak anders dan als inzet ontvangen is voor het geven van gelegenheid tot deelneming aan kansspelen.
[93] H2 Gambling Capital, 21 november 2013, scenario 2b in approach C.

is in meerdere opzichten een weinig bevredigende situatie. Daarom is gezocht naar een zodanige hoogte van het tarief van de KSB voor kansspelen op afstand dat de gewenste kanalisatie kan worden bereikt. Dit is dan ook de reden dat van het regeerakkoord is afgeweken.

De leden van de **PvdA-fractie** hebben gevraagd of de aanname over het verband tussen het 29% belastingtarief en de mate van kanalisatie niet met grote onzekerheid is omgeven en of er enig wetenschappelijk gefundeerd onderzoek is naar de relatie tussen de hoogte van het tarief van KSB en de keuze voor kansspelen. Tevens hebben deze leden gevraagd of het marktonderzoek van H2 Gambling Capital beschikbaar is. De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd of de kanalisatiegraad van 80% bij een tarief van 20% representatief is en waarom deze berekening slechts op één bron is gebaseerd.

Uit onderzoek is gebleken dat een rechtstreeks verband bestaat tussen de kosten die een vergunninghouder moet maken en de kanalisatiegraad. Er zijn verschillende onderzoeken waarin op deze relatie wordt ingegaan. Hierbij past wel de kanttekening dat andere factoren uiteraard ook van invloed zijn en een groot effect kunnen hebben op de kanalisatiegraad. Twee van deze onderzoeken – het eindrapport van The Boston Consulting Group en het onderzoek van H2 Gambling Capital – zijn als bijlagen bij het onderhavige wetsvoorstel naar de Tweede Kamer gezonden.[94] The Boston Consulting Group leidt uit grofmazig vergelijkend onderzoek tussen verschillende Europese landen af dat als 1% hogere kansspelbelasting door de aanbieder wordt afgewenteld op de speler door een lager uitkeringspercentage, dit leidt tot 1% lagere (legale) omzet. Met deze aanname betekent een verhoging van de KSB van 20% naar 29%, indien dit door de aanbieder volledig wordt doorberekend aan de speler, dus zo'n 9% minder omzet.

In het eindrapport van The Boston Consulting Group worden verschillende scenario's voor Nederland in kaart gebracht en wordt ook ingegaan op de situatie van kansspelen op afstand in enige andere landen. Het onderzoek beschrijft de gevolgen van regulering in een aantal basisscenario's, waarbij de hoogte van de KSB en de extra kosten verschillend zijn, hetgeen leidt tot verschillende uitkomsten op het terrein van de overheidsbaten, de baten voor sport en goede doelen en het aantal risico- en probleemspelers.[95] Een schematisch overzicht is opgenomen op pagina 13 van het eindrapport. Vervolgens worden de effecten van mitigerende maatregelen om substitutie van de landgebonden markt door kansspelen op afstand (kannibalisatie) tegen te gaan en maatregelen met betrekking tot toezicht, handhaving en het verlenen van vergunningen gepresenteerd als aanvulling op deze basisscenario's. Kanalisatie is sterk afhankelijk van de mate van handhaving en de mate waarin gereguleerde aanbieders van kansspelen op afstand concurrerend zijn met illegale aanbieders. Bij strikte handhaving en een tarief van 29% KSB over het bruto spelresultaat zal naar verwachting ongeveer 70% van de Nederlandse markt voor kansspelen op afstand worden aangeboden door gereguleerde aanbieders. Bij een belastingtarief van 20% zal een aantrekkelijker ondernemingsklimaat leiden tot circa 80% legaal aanbod.

---

[94] Eindrapport Onderzoek Online markt kansspelen, The Boston Consulting Group, 28 september 2011. Benchmark of Gambling Taxation and License Fees in Eight European Member States final report, H2 Gambling Capital, 25 March 2013, bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 33 996, nr. 3.

[95] Uitgaande van een gelijk belastingtarief voor land-based en online aanbieders.

De verwachting uit het onderzoek van H2 Gambling Capital, dat uitgaat van recentere en meer gedetailleerde gegevens dan het rapport van The Boston Consulting Group, is dat de kanalisatiegraad 9%-punt lager uitkomt bij een verhoging van de KSB van 20% naar 29%. Ook de conclusie van het eindrapport van The Boston Consulting Group – 9% hogere KSB leidt tot 9% minder omzet – wijst in deze richting.

In een recent onderzoek voor de Engelse belastingdienst wordt met een econometrisch model een prijselasticiteit voor online casinospelen afgeleid van -1.8 op basis van feitelijke speelgegevens uit de afgelopen jaren.[96] Bij deze prijselasticiteit betekent een verhoging van de KSB van 20% naar 29% dus zo'n 16% minder omzet.

De aannames in de onderzoeken en de factoren die ook van invloed zijn op de kanalisatiegraad verschillen nogal. Wel kan uit deze onderzoeken worden geconcludeerd dat sprake zal zijn van een lagere omzet respectievelijk kanalisatie bij hogere kosten voor de aanbieder van kansspelen op afstand. Uit de onderzoeken blijkt dus dat er een rechtstreeks verband bestaat, maar dit is niet overal lineair. De conclusie dat hoge kosten van invloed zijn op de kanalisatie wordt ondersteund door de ervaringen in andere landen. Bij de regulering in andere Europese landen, waaronder Frankrijk, blijkt dat aanbieders om bedrijfseconomische redenen besluiten geen vergunning aan te vragen, indien de kosten daarvan niet redelijkerwijs kunnen worden terugverdiend. De speler wordt daardoor in de verleiding gebracht om te spelen bij de illegale aanbieders, die vanwege lagere lasten hogere uitkeringspercentages kunnen bieden. Uiteraard is ook van belang hoe het toezicht op kansspelen op afstand wordt ingericht. De kansspelautoriteit krijgt hiervoor in het voorliggende wetsvoorstel aanvullende bevoegdheden. Het is echter een illusie om te denken dat een hoger tarief van de KSB voor online kansspelen als het ware kan worden gecompenseerd door intensiever toezicht.

Op de vraag van de leden van de **PvdA-fractie** of het niet logisch zou zijn om het Centraal Planbureau (CPB) in te schakelen om het verband tussen het belastingtarief en de mate van kanalisatie te bepalen, is het antwoord dat dit niet behoort tot de reguliere taken van het CPB en dat het CPB ook niet beschikt over specifieke deskundigheid in deze materie. Er is voor gekozen het onderzoek door H2 Gambling Capital te laten uitvoeren, omdat dit bureau gespecialiseerd is in de kansspelsector en beschikt over de meeste gegevens over de wereldwijde kansspelmarkt, zowel landgebonden als op afstand. Wel heeft het CPB desgevraagd een advies uitgebracht over de aanpak van de evaluatie van het kansspelbeleid. Dit advies dient als input voor het door WODC te organiseren evaluatieonderzoek.[97]

De leden van de **VVD-fractie** hebben gevraagd aan te geven welke lidstaat welk tarief hanteert voor welke soort kansspelen en de gevolgen die dat heeft (gehad) voor de kanalisatiegraad.
H2 Gambling Capital heeft onderzoek gedaan naar de KSB in acht EU-lidstaten waarin kansspelen op afstand zijn gereguleerd.[98] Het betreft België, Duitsland, Denemarken, Frankrijk, Italië, Malta, Spanje en het Verenigd Koninkrijk. Uit dit onderzoek blijkt dat al deze lidstaten een ander KSB-tarief en veelal ook een andere belastinggrondslag kennen voor kansspelen op afstand dan voor landgebonden kansspelen. Het bruto

[96] Frontier Economics, juni 2014.
[97] (http://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-notitie-19jan2015-voorstel-evaluatie-kansspelbeleid.pdf)
[98] Benchmark of Gambling Taxation and License Fees in Eight European Member States final report, H2 Gambling Capital, 25 March 2013.

spelresultaat is in die lidstaten de meest voorkomende belastinggrondslag voor kansspelen op afstand. De gevraagde informatie over welk tarief KSB van toepassing is voor welk soort kansspelen, is te vinden in appendix 1 en 3 van dat onderzoek. Onderstaande tabel geeft hiervan een sterk vereenvoudigde weergave. De hoogte van de kanalisatie is niet afkomstig uit bovengenoemd rapport van H2 Gambling Capital maar uit marktrapportages van H2 Gambling Capital en uit informatie (waaronder jaarverslagen) van buitenlandse toezichthouders. Een belangrijke kanttekening is dat de participatie aan kansspelen en de spelsoorten zeer uiteenlopen. De mate waarin spelers bij kansspelen kiezen voor kansspelen op afstand, verschilt per land substantieel. Dit is afhankelijk van de cultuur, het inkomen per persoon, de bevolkingssamenstelling, de penetratie van internet, de wijze waarop de markt voor kansspelen is gereguleerd en het aanbod van kansspelen. Ook bijvoorbeeld de vergunningvoorwaarden lopen sterk uiteen. In het algemeen ligt de deelname aan kansspelen op afstand hoger in Noord-Europa dan in Zuid-Europa.

Tabel grondslag en tarief van de kansspelbelasting voor landgebonden kansspelen en kansspelen op afstand in verschillende lidstaten en kanalisatie in 2012[1]

Grote verschillen in hoogte en grondslag tussen online en land based.

	Belgie	Denemarken	Frankrijk	Italie	Malta	Spanje	Verenigd Koninkrijk
Online KSB Casino	11% BSR	20% BSR	verboden	20% BSR	7k per maand	25% BSR	15% BSR
Online KSB Sportbetting	11% BSR	20% BSR	8,5% inleg (ca. 44% BSR)*	20% BSR	0,5% omzet	25% BSR	15% BSR
Online KSB Poker	11% BSR	20% BSR	2% inleg met max	4% inleg	5% winst	25% BSR	15% BSR
Land based/Casino KSB %BSR	33%-44% BSR	10%-80% BSR	40%-75% BSR	0% (standaard belasting)	36%-40% BSR	10%-60% BSR	15%-50% BSR
Land based/Sport KSB %BSR	15%BSR	20% BSR	4,5% Omzet	2-8% omzet	25% omzet	10-15% BSR	15% BSR
Loterijen KSB %	0%	6% omzet+15%BSR boven 200Dkk	4,5% Omzet	6% verkopen		12-25% omzet	12% verkopen

Verband tussen hoogte Kansspelbelasting en kanalisatie

	Belgie	Denemarken	Frankrijk	Italie	Malta	Spanje	Verenigd Koninkrijk
Online KSB Casino	11% BSR	20% BSR	verboden	20% BSR	7k per maand	25% BSR	15% BSR
Online KSB Sportbetting	11% BSR	20% BSR	8,5% inleg (ca. 44% BSR)	20% BSR	0,5% omzet	25% BSR	15% BSR
Online KSB Poker	11% BSR	20% BSR	2% inleg met max	4% inleg	5% winst	25% BSR	15% BSR
Kanalisatie 2014 (ex. Lot)	62,2**	84,5	62,9	86,7	99,3	55,5	
Kanalisatie 2018 (ex. Lot)	69,1**	90,6	64,6	91,0	99,1	86,0	

*O.b.v. 2013, omzet 848, 8,5% belasting, brutospelresultaat 164, effectieve KSB 44%
**alleen vergunning online voor landgebonden aanbieders

[1] Benchmark of Gambling Taxation and License Fees in Eight European Member States final report, H2 Gambling Capital, 25 March 2013.

De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd hoe de kanalisatiegraad van 80% zich verhoudt tot de in Denemarken gerealiseerde kanalisatiegraad bij een effectief tarief (KSB en overige heffingen) van 25%. Tevens hebben zij gevraagd hoe de raming van het bruto spelresultaat voor kansspelen op afstand zich verhoudt tot de Deense marktomvang van online casinospelen (dus zonder sportweddenschappen) van € 132 miljoen, dit terwijl Nederland ruim drie keer zoveel inwoners heeft.

Zoals hiervoor is aangegeven, zijn er meer factoren dan alleen de hoogte van het tarief van de KSB die van invloed zijn op de hoogte van de kanalisatiegraad. Zo wijzen de aan het woord zijnde leden al terecht op overige heffingen, maar ook de eenmalige en terugkerende kosten voor

de vergunning en de nalevingskosten zijn van belang.[99] In Denemarken bedraagt het tarief van de KSB 20% en de hoogte van de kansspelheffing varieert, maar bedraagt ten hoogste 5% van het online bruto spelresultaat.[100]

Een andere belangrijke factor die van invloed is op de kanalisatiegraad van kansspelen op afstand, is de tariefstelling voor landgebonden kansspelen. Volgens het eerder genoemde rapport van H2 Gambling Capital bedroeg het bruto spelresultaat van landgebonden en kansspelen op afstand in 2012 in Denemarken € 1,2 miljard en in Nederland € 2,3 miljard. In 2013 bedroeg het bruto spelresultaat van kansspelen in Denemarken € 1,0 miljard, waarvan € 133 miljoen casinospelen (dus zonder sportweddenschappen) op afstand.[101] Recente cijfers in Denemarken tonen aan dat daar inmiddels een kanalisatiegraad van 90% is bereikt.[102] Er wordt voor de totstandkoming van het Nederlandse vergunningenregime voor kansspelen op afstand in veel opzichten aansluiting gezocht bij het regime in Denemarken. Ook is de gokcultuur in Denemarken vergelijkbaar met die in Nederland. In Denemarken neemt volgens onderzoek 77% van de bevolking deel aan kansspelen, in Nederland is dat 70%.[103] Ook het percentage van het bruto binnenlands product dat in Denemarken en Nederland aan kansspelen wordt besteedt, komt redelijk overeen, namelijk 0,44% in Denemarken tegenover 0,43% in Nederland. Het Deense kansspelbeleid toont veel overeenkomsten met het voorgenomen Nederlandse beleid. Het Nederlandse voorgenomen beleid stelt echter striktere vergunningseisen. Een voorbeeld is de verplichting tot het instellen van persoonlijke spelerslimieten. Vergunninghouders in Denemarken moeten dit wel mogelijk maken voor spelers, maar hoeven het niet als toegangseis tot het kansspelaanbod te hanteren. Daarnaast kent Denemarken geen equivalent van de mogelijkheid tot onvrijwillige uitsluiting van spelers. Ook kent Denemarken de actieve zorgplicht waaraan vergunninghouders moeten voldoen niet, zo antwoord ik ook op de vraag van de leden van de **SP-fractie** in hoeverre de omstandigheden in Denemarken en Nederland gelijk zijn en in hoeverre de Deense markt vergelijkbaar is met de Nederlandse.

Overigens wordt, anders dan de leden van de **CDA-fractie** stellen, voor Nederland uitgegaan van een hoger bruto spelresultaat van kansspelen op afstand dan € 115 miljoen structureel, omdat er ook nu al online kansspelen zijn.
De geraamde budgettaire opbrengst is de extra opbrengst van de KSB over kansspelen op afstand ten opzichte van de huidige situatie.

Anders dan deze leden van de **CDA-fractie** veronderstellen, is de hoogte van het tarief van de KSB niet ingegeven door opbrengstoptimalisatie.

---

[99] Zie blz. 61 van de memorie van toelichting van het onderhavige wetsvoorstel. Een eerste schatting van SIRA is dat naar verwachting de initiële lasten ca. € 30 miljoen en de structurele lasten ca € 7,5 miljoen bedragen voor aanbieders van kansspelen op afstand. Overigens zijn er ook extra lasten voor aanbieders van landgebonden kansspelen.

[100] https://spillemyndigheden.dk/en/online-casinos

[101] Daling in euro's door wisselkoersverschil. Totaal DKK 7500 in 2012 en DKK 7575 in 2013. Online kansspelen DKK 870 in 2012, DKK 990 in 2013, bedragen in miljoen. Annual report 2013, the Danish Gambling Authority, https://spillemyndigheden.dk/sites/default/files/filer-til-download/Spillemyndighedens%20%C3%A5rsberetning%202013.pdf

[102] Danish Gambling Authority, Spillemyndighedens Arsberetning for 2012 (The Danish Gambling Authority Annual Report 2012), maart 2013, https://spillemyndigheden.dk/sites/default/files/filer-til-download/The%20Danish%20Gambling%20Authority%27s%20annual%20report%202012.pdf

[103] D.E. de Bruin, M.J. Labree, E. Jaspers, *Kansspelen op afstand. Legalisering van online kansspelen in Europa: ontwikkelingen in kansspeldeelname en -verslaving*, Utrecht, CVO – Research & Consultancy, 2014.

Verder hebben deze leden enkele aanvullende vragen over de rapporten van H2 Gambling Capital. Dit bureau heeft de afgelopen jaren regelmatig nieuwe rapporten over de kansspelmarkt gepubliceerd. Het eerder genoemde rapport van 25 maart 2013 is gebruikt om inzicht te vergaren in hoe andere lidstaten kansspelen belasten.
H2 Gambling Capital ontvangt data van verschillende online kansspelaanbieders in Europa en daarbuiten. Andere vergelijkbare bronnen zijn niet beschikbaar. Het rapport van H2 Gambling Capital is naar mijn oordeel de meest betrouwbare bron voor het verkrijgen van het inzicht in de markt voor online kansspelen. Dat H2 Gambling Capital de cijfers omtrent verwachte kanalisatie en marktomvang regelmatig bijstelt, komt – zo begrijp ik – omdat voortdurend nieuwe data beschikbaar komen. Daarom wordt door H2 Gambling Capital gewerkt aan verfijning van het gebruikte model.
De wijze waarop de waargenomen trends in andere lidstaten in dit model worden meegewogen in de voorspellingen voor de Nederlandse markt hangt mede af van de overeenkomsten en verschillen tussen Nederland en de andere lidstaten ten aanzien van de marktsituatie en de (voorgenomen) vergunningvoorwaarden. H2 Gambling Capital heeft desgevraagd laten weten dat het inzicht in deze overeenkomsten en verschillen zich heeft ontwikkeld naar mate meer details over het vergunningstelsel bekend werden.

Op de vraag van de leden van de **CDA-fractie** of de bij herhaling door H2 Gambling Capital bijgestelde cijfers zijn meegenomen in de uiteindelijke raming van € 23 miljoen, is het antwoord ontkennend. Bij de budgettaire opbrengst van dit wetsvoorstel is uitgegaan van de cijfers zoals die ten tijde van het regeerakkoord bekend waren. Nieuwe broncijfers, anders dan feitelijke realisaties, kunnen leiden tot hogere dan wel lagere opbrengsten dan eerder berekend voor het Regeerakkoord. Tegelijkertijd blijft de raming met onzekerheid omgeven. Door zoveel mogelijk uit te gaan van de ex ante ramingen uit het regeerakkoord wordt willekeur in het ramen van beleidsmaatregelen voorkomen. Dit geldt dus zowel voor opwaartse als neerwaartse bijstellingen als gevolg van recentere cijfers.

Op de vraag van de leden van de **CDA-fractie** waarom is gekozen voor de termen «landgebonden» en «op afstand» en wat hiervan de definities zijn, kan het volgende worden geantwoord. In het onderhavige voorstel wordt de term landgebonden kansspel gebruikt als pendant van een kansspel op afstand. In het voorgestelde artikel 2, tweede lid, van de Wet KSB is een definitie van een kansspel op afstand opgenomen: «Onder kansspelen op afstand worden verstaan kansspelen die op afstand met elektronische communicatiemiddelen worden gegeven en waaraan wordt deelgenomen zonder fysiek contact met degene die gelegenheid geeft of die voor deelname aan die kansspelen ruimte en middelen ter beschikking stelt, met uitzondering van kansspelen waarvoor op grond van een andere titel dan titel Vb van de Wet op de kansspelen een vergunning is verleend.» Deze definitie sluit aan bij de definitie van een kansspel op afstand zoals opgenomen in titel Vb, artikel 31, eerste lid, van de Wok, maar kent één afwijking. In tegenstelling tot de Wok worden kansspelen waarvoor op grond van een andere titel dan titel Vb van de Wok een vergunning is verleend, voor de Wet KSB niet als kansspelen op afstand gezien. Deze uitzondering betreft het gebruik van internet als verkoopkanaal voor enkele fysieke kansspelen, bijvoorbeeld de online verkoop van loten van goededoelenloterijen of van de Staatsloterij. De regering acht het niet wenselijk om bij online verkochte loten of voor de met online gekochte loten gewonnen prijzen een ander belastingregime te hanteren dan voor (de prijzen op) »landgebonden» (bijvoorbeeld in de winkel) verkochte loten.

Voorts hebben de leden van de **CDA-fractie** gevraagd wat de verhouding is tussen de KSB op legale buitenlandse kansspelen en de KSB op illegale buitenlandse kansspelen, en waarom er niet voor is gekozen om dit gelijk te trekken.
Bij landgebonden buitenlandse kansspelen wordt geen verschil gemaakt tussen legale en illegale kansspelen. Bij kansspelen op afstand wordt geen verschil gemaakt tussen binnenlandse en buitenlandse kansspelen. Voor legale kansspelen op afstand is de aanbieder belastingplichtig, ongeacht of deze in Nederland of in het buitenland is gevestigd (20% over het bruto spelresultaat), en voor illegale buitenlandse kansspelen op afstand is de in Nederland wonende speler belastingplichtig over de maandwinst (tegen 29%). De reden om bij illegale kansspelen van de speler te heffen is dat het niet mogelijk is om bij buitenlandse illegale kansspelen van de aanbieder te heffen.

De leden van de **PvdA-fractie**, die van oordeel zijn dat het belasten van de winst op illegaal online gokken uiterst moeizaam is, hebben gevraagd hierop nader in te gaan. De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd of het niet naïef is te verwachten dat spelers die deelnemen aan illegale kansspelen, uit eigen beweging hierover een belastingtarief van 29% zullen betalen. De leden van de **D66-fractie** hebben gevraagd waarom niet is gekozen voor een uniform tarief van 29% met daarbij een «boete» tarief van 38% voor illegaal gokken.

Het belasten van de winst op illegaal online gokken is, zo antwoord ik deze leden, overigens evenals het belasten van winst op andere illegale activiteiten, inderdaad verre van eenvoudig. Dit is één van de redenen waarom het kabinet ernaar streeft een kanalisatiegraad van ten minste 80% te bereiken bij een KSB-tarief van 20%. Daarnaast wordt de verschuldigde KSB door de vergunninghouder betaald, zodat de KSB-plicht niet rechtstreeks op de speler rust. Daarentegen moeten deelnemers aan illegale kansspelen op afstand bij de Belastingdienst aangifte doen van eventuele speelwinsten die tegen 29% KSB worden belast. Degene die hierbij in gebreke blijft, moet rekening houden met fiscale verzuim- en vergrijpboetes van de Belastingdienst. Op de wijze waarop de Belastingdienst, met succes, probeert spelers aan illegale kansspelen te achterhalen, wordt ingegaan in paragraaf 11.2.
Om de redenen zoals hiervoor aangegeven, zou een uniform tarief van 29% niet tot eenzelfde kanalisatie leiden als het voorgestelde KSB-tarief van 20% voor kansspelen op afstand, ook niet met een «boete»tarief van 38% voor speelwinsten van illegale kansspelen op afstand.

De leden van de **ChristenUnie-fractie** hebben gevraagd welk risico de gedifferentieerde tarieven hebben voor een nog verdere versnippering van tarieven in de andere deelmarkten. Zij hebben verzocht hierbij in te gaan op de precedentwerking en het principe van een gelijke behandeling voor de diverse marktpartijen.
De regering heeft gekozen voor een lager tarief voor aanbieders van legale kansspelen op afstand om daarmee de kanalisatie te bevorderen. Het kabinet is er namelijk van overtuigd dat bij kansspelen op afstand een veel sterkere relatie bestaat tussen de hoogte van de KSB en de mate van kanalisatie dan bij landgebonden kansspelen. De markten voor landgebonden kansspelen en kansspelen op afstand zijn in veel opzichten verschillend. Dit wordt ook in andere landen zo ervaren; Nederland is niet het enige land dat kiest voor een tariefdifferentiatie. Het kabinet heeft geen voornemen tot verdere tariefdifferentiatie in de KSB.

De leden van de **ChristenUnie-fractie** hebben gevraagd in welke financiële kaders en voorstellen van de regering de meeropbrengsten van

dit nieuwe voorstel zijn ingeboekt en waarom hiervoor gekozen is, nu de Kamer nog een oordeel moet geven over dit voorstel.
Met dit wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan het regeerakkoord van de regering Rutte-Asscher, waarin onder meer is opgenomen dat het kansspelbeleid wordt gemoderniseerd en dat online kansspelen strikt worden gereguleerd. Door het reguleren van kansspelen op afstand is het mogelijk effectiever KSB op online kansspelen te heffen, waardoor dit wetsvoorstel leidt tot een stijging van de inkomsten uit de KSB. De opbrengsten zijn daarom bij de aanvang van het kabinet Rutte-Asscher ingeboekt bij de Startnota in het lastenkader en in de raming van de belastingontvangsten vanaf 2015. Indien de maatregel niet doorgaat dan betekent dit een derving en dient de maatregel gedekt te worden.

De leden van de **VVD-fractie** hebben gevraagd hoe de in het wetsvoorstel genoemde inkomsten uit de KSB (€ 18 miljoen in 2015, € 20 miljoen in 2016 en € 23 miljoen in 2017) zich verhouden tot het in de Miljoenennota 2015 genoemde bedrag van 23 miljoen extra opbrengsten als gevolg van maatregelen. Ook informeren zij of er rekening is gehouden met de omstandigheid dat in 2015 wellicht nog geen belasting bij nieuw-vergunde aanbieders zal worden geheven, aangezien de wet hoogstwaarschijnlijk niet voor midden 2015 in werking zal treden.
In het regeerakkoord is uitgegaan van een KSB-tarief van 29% op kansspelen op afstand, met een daarbij horende opbrengst van € 25 miljoen in 2015, € 28 miljoen in 2016 en € 31 miljoen in 2017 en verder. In de Miljoenennota 2015 staat voor 2015 abusievelijk het bedrag (op kasbasis) gemeld zoals dat in het regeerakkoord voor 2015 is ingeboekt. De lagere opbrengst van het huidige wetsvoorstel ten opzichte van het regeerakkoord als gevolg van een KSB-tarief van 20% voor kansspelen op afstand is vorig jaar reeds ingepast in het lastenbeeld voor 2015 en verder. Vervolgens is als gevolg van het amendement Schouten bij het Belastingplan 2015 de derving van € 3 miljoen als gevolg van de maatregel om zwaardere belasting bij deelname aan casinospelen en kansspelautomatenspelen in andere EU/EER-staten te voorkomen, gedekt in het Belastingplan 2015. Bij de in de toelichting bij het wetsvoorstel vermelde ontvangsten was nog geen rekening gehouden met een latere inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand dan 1 januari 2015. Inmiddels is het uitstel van de invoering van het wetsvoorstel voor 2015 ingepast in het lastenbeeld voor 2015.

De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd of bij het berekenen van de budgettaire opbrengst rekening is gehouden met de aanzuigende werking die uitgaat van het lagere belastingtarief voor kansspelen op internet en zo ja, op welke wijze en vanaf welke jaren en zo nee, waarom niet.
Deze leden antwoord ik dat ik niet uit ga van een aanzuigende werking als gevolg van het lagere tarief, in de zin dat huidige landgebonden kansspelers zullen overstappen naar online kansspelen. Wel ben ik van mening dat van het lagere tarief een aanzuigende werking uitgaat op zowel aanbieders als spelers die nu in het illegale online circuit actief zijn richting de gereguleerde online kansspelen. Dat is ook met de onderhavige wetswijziging beoogd. Hiermee is dan ook rekening gehouden bij de berekening van de budgettaire opbrengst in de vorm van de voorziene kanalisatiegraad.

De leden van de **VVD-fractie** hebben gevraagd of er onderzoek is gedaan naar een alternatieve verdeling van de voorgestelde 20%-29% en zo ja, welke alternatieven zijn onderzocht. Voorts hebben zij gevraagd wat de budgettaire gevolgen en de gevolgen voor de kanalisatiegraad zijn. De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd waarom er geen onderzoek is gedaan naar de effecten van een uniform belastingtarief en of er een

overzicht kan worden gegeven van de effecten van een uniform belastingtarief van respectievelijk 20%, 23%, 25%, 27% en 29% op de veronderstelde kanalisatiegraad en de geraamde opbrengst.

De regering heeft bij de voorbereiding van het voorliggende wetsvoorstel de budgettaire effecten en de effecten op de kanalisatie van verschillende KSB-tarieven geanalyseerd. De kanalisatiegraad bij een uniform tarief van 29% komt in het rapport van H2 Gambling Capital uit op 66% in 2018 (approach c, scenario 2b). Er is geen nader onderzoek gedaan naar de kanalisatiegraad bij een ander uniform tarief. De budgettaire gevolgen van een uniform tarief zijn wel nader in kaart gebracht. De budgettaire derving van verlaging van het KSB-tarief voor landgebonden kansspelen is € 16 miljoen per procentpunt per jaar. Een verlaging van het tarief van 29% naar 20% voor landgebonden kansspelen leidt dus tot een budgettaire derving van € 144 miljoen per jaar. Verhoging van het voorgestelde KSB-tarief voor kansspelen op afstand van 20% naar 29% levert naar verwachting een additionele structurele budgettaire opbrengst op van € 8 miljoen per jaar. Het is duidelijk dat een procent punt daling van het KSB-tarief voor landgebonden kansspelen niet opweegt tegen eenzelfde verhoging van het KSB-tarief voor kansspelen op afstand. Een uniform tarief lager dan 29% levert derhalve een budgettaire derving op. Een uniform tarief van 29% leidt echter tot een ongewenst lage kanalisatie van de kansspelen op afstand.

De leden van de **SGP-fractie** hebben gevraagd of de verandering van de grondslag van de belastingheffing consequenties heeft voor de opbrengst van de KSB en of dit een verhoging of een verlaging daarvan betekent. Op grond van de huidige Wet op de KSB is de speler van illegale online kansspelen belastingplichtig over zijn maandwinst. Als gevolg van de voorgestelde wijziging van de Wet op de kansspelen wordt het veel gemakkelijker om KSB over kansspelen op afstand te heffen, aangezien de houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand belastingplichtig worden. Dit leidt tot een positief budgettair effect. Overigens, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden voorts, gaat het kabinet er niet van uit dat het verlaagde tarief voor kansspelen op afstand zal leiden tot een verplaatsing van het gebruik van landgebonden kansspelen naar kansspelen op afstand.

De leden van de **VVD-fractie** hebben gevraagd in hoeverre het gedifferentieerde tarief van de KSB past in het beoogde «gelijke speelveld». In paragraaf 3.6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is ingegaan op het doel van dit wetsvoorstel om een gelijk speelveld te creëren. Achtergrond is dat de huidige vergunninghouders menen dat hun startpositie voor het legaal aanbieden van kansspelen op afstand minder goed is dan van de huidige illegale aanbieders. Een gelijk speelveld wil zeggen dat de regels gelijk zijn voor alle partijen. Daarbij is het, zolang er sprake is van voldoende adequate concurrentie, geen bezwaar dat de uitgangsposities verschillend kunnen zijn. Het 20%-tarief zal van toepassing zijn voor elke legale aanbieder van kansspelen op afstand.

De leden van de **VVD-fractie** hebben gevraagd hoe zal worden omgegaan met allerlei «hybride»-spelvormen die in de toekomst wellicht ontstaan en waarbij offline en online kansspelen zich vermengen. Hierop is geanticipeerd met de definitie van kansspelen op afstand. Een kansspel met fysiek contact met degene die gelegenheid geeft of die voor deelname aan kansspelen ruimte en middelen ter beschikking stelt, is geen kansspel op afstand. Dus kansspelautomaten in hoogdrempelige horeca en kansspelen in speelhallen zijn altijd landgebonden, ongeacht of deze kenmerken vertonen van een kansspel op afstand. Ik ga er van uit dat

hiermee het onderscheid voldoende is afgebakend. Mochten zich toch nieuwe onvoorziene situaties voordoen, dan zal de definitie mogelijk opnieuw moeten worden bezien.

Daarnaast hebben de leden van de **VVD-fractie** gevraagd hoe de KSB zal worden geïnd bij aanbieders, die zich op grond van het wetsvoorstel niet in Nederland hoeven te vestigen. Voor legale kansspelen op afstand is de aanbieder belastingplichtig, ongeacht of hij in Nederland of in het buitenland is gevestigd. Het feit dat de aanbieder moet beschikken over een vergunning biedt een goede basis voor de Belastingdienst om de KSB bij deze aanbieder te kunnen innen. Dit blijkt ook uit de ervaringen die Denemarken met dit systeem heeft. Hierbij zij nog bedacht dat het niet betalen van de verschuldigde KSB een reden kan zijn voor intrekking van de vergunning. De in Nederland wonende of gevestigde speler is belastingplichtig voor de KSB, indien hij meedoet met een illegaal kansspel op afstand.

Uit het veld hebben de leden van de **VVD-fractie** voorts informatie aangereikt gekregen die er toe strekt dat internationale aanbieders van online kansspelen volgens de Spaanse regering bereid zijn geweest om met terugwerkende kracht bij elkaar € 200 miljoen aan belastingen aan de regering te betalen. Deze leden hebben gevraagd of dit ook mogelijk is in Nederland en hoe wordt aangekeken tegen het creëren van deze mogelijkheid.
De huidige illegale aanbieders van kansspelen op afstand zijn (nagenoeg) allemaal buitenlandse aanbieders. Zij zijn momenteel niet belastingplichtig in Nederland. Een belastingheffing invoeren met terugwerkende kracht ligt niet voor de hand, alleen al gelet op de juridische beginselen.

De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd waarom een tweetal wijzigingen in het Belastingplan 2015 met betrekking tot de KSB niet is verwerkt in het onderhavige wetsvoorstel.[104] Ook de leden van de **D66-fractie** hebben dit gevraagd met betrekking tot de belastingplicht bij kansspelautomaten. Eerstgenoemde leden informeren of dit betekent dat de regering ervan uitgaat dat de beoogde inwerkingtreding voor dit wetsvoorstel van 1 januari 2015 niet gehaald zal worden.

Voor de introductie van KSB op legale kansspelen op afstand is een aanpassing van de Wet KSB nodig. Het kabinet heeft van de gelegenheid gebruik gemaakt om ook een aantal andere wenselijk geachte wijzigingen aan te brengen in de Wet KSB. Na de indiening van het Belastingplan 2015 bij uw Kamer werd duidelijk dat de kans reëel is dat de beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2015 van het onderhavige wetsvoorstel niet gehaald zou worden. Daarom heeft het kabinet bezien of er fiscale wijzigingen in het onderhavige wetsvoorstel zijn opgenomen, die niet samenhangen met de regulering van kansspelen op afstand waarvan het wenselijk is dat deze al per 1 januari 2015 ingaan en. Geconcludeerd is dat dit voor twee wijzigingen het geval is. Deze wijzigingen zijn met de eerste nota van wijziging in het Belastingplan 2015 opgenomen. Het feit dat deze wijzigingen reeds per 1 januari 2015 van kracht zijn geworden, leidt tot kleine wetstechnische aanpassingen in het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de **CDA-fractie**, die menen dat sprake is van een diffuus heffingsstelsel binnen de KSB, hadden gehoopt dat het onderhavige wetsvoorstel tevens de gelegenheid zou zijn om te bezien of de KSB modernisering behoeft. Zij hebben een aantal vragen gesteld over de systematiek van de KSB na de voorgestelde wijzigingen.

---

[104] Kamerstukken II 2013/14, 34 002, nr. 8.

Hun eerste vraag is naar de rechtsgrond van de KSB en hoe die tot uiting komt in de systematiek van de wet. De Wet op de KSB is in 1964 ingevoerd en vormde de opvolger van de Wet op de loterijbelasting.[105] Daarbij is gekozen voor een heffingssysteem waarbij een inhoudingsplichtige een belasting inhoudt op de gewonnen prijzen uit loterijen en andere kansspelen. De rechtsgrond was gelegen in de financiële buitenkans voor de winnaar (het buitenkansbeginsel) van de prijzen van loterijen en andere kansspelen. Voor casino's en dergelijke bleek deze belastinggrondslag – een heffing over gewonnen prijzen – echter niet goed werkbaar omdat er bij casinospelen in de praktijk sprake is van een snelle opvolging van achtereenvolgende spelen en het heen en weer gaan van inzetten en uitkeringen. Daarom is voor die kansspelen, zoals is uiteengezet in de parlementaire geschiedenis,[106] bewust gekozen voor het bruto spelresultaat als heffingsgrondslag met de aanbieder als belastingplichtige. Hoewel bij deze grondslag het verband met het buitenkansbeginsel niet direct zichtbaar is, speelt dit materieel nog steeds een belangrijke rol.
Evenals bij casinospelen is er bij kansspelautomatenspelen een verschil in karakter met de traditionele kansspelen (prijsvragen en loterijen) vanwege de snelle opvolging van achtereenvolgende spelen en het heen en weer gaan van inzetten en uitkeringen. Daarom geldt ook voor kansspelautomatenspelen het bruto spelresultaat als grondslag. Daarmee is het buitenkansbeginsel voor deze categorieën kansspelen minder zichtbaar hoewel ook een heffing over het bruto spelresultaat kan doorwerken in de hoogte van de prijzen.
Het kabinet ziet als rechtsgrond voor de huidige vormgeving van de KSB dat het, gezien de aard van kansspelen en de voordelen die kansspelen aan winnaars kunnen opleveren (buitenkansbeginsel), wenselijk is om belasting te heffen over kansspelen, dit mede in het licht van de btw-vrijstelling voor kansspelen. Vervolgens kan voor de verschillende vormen van kansspelen, mede vanuit praktisch oogpunt, worden bezien wat de meest passende heffingswijze is.

Vervolgens hebben de aan het woord zijnde leden gevraagd waarom niet is gekozen voor een systeem waarbij de speler altijd belastingplichtig is, maar de aanbieder de belasting altijd afdraagt (met uitzondering van illegale spelen) conform de loonbelasting of voor een systeem vergelijkbaar met de omzetbelasting. Het stelsel van KSB gaat na de wijzigingen in dit wetsvoorstel in de kern uit van twee categorieën legale kansspelen:

1. Voor landgebonden casinospelen, landgebonden kansspelautomatenspelen en legale kansspelen op afstand wordt KSB geheven van de aanbieder over het bruto spelresultaat;
2. Voor overige kansspelen (bijvoorbeeld loterijen, sportweddenschappen) wordt KSB geheven over de prijs en wordt de KSB afgedragen door de aanbieder (degene die de prijzen beschikbaar stelt).

Voor de eerste categorie is de aanbieder de belastingplichtige, deze draagt de belasting ook af. Als de speler voor deze categorie belastingplichtig zou worden gemaakt, zou het bruto spelresultaat niet langer de belastinggrondslag kunnen blijven. Het bruto spelresultaat kan alleen bepaald worden door het verschil te nemen van inzetten en prijzen bij de aanbieder binnen een bepaalde periode. Belasting inhouden over prijzen bij casinospelen en kansspelautomatenspelen is, zoals hiervoor benoemd, niet praktisch, omdat de spelen elkaar snel opvolgen en de inzetten en prijzen daarbij over en weer gaan tussen speler en aanbieder.

[105] Vóór die datum werden prijzen slechts belast voor zover deze onder de inkomstenbelasting vielen als arbeid buiten dienstbetrekking (mits er voldoende arbeid was verricht) of winst uit onderneming.
[106] Kamerstukken II 1978/79, 15 358, nr. 3.

Voor de tweede categorie is de speler de belastingplichtige, maar als de aanbieder in Nederland woont of gevestigd is, houdt de aanbieder de belasting in op de prijs en draagt deze vervolgens af aan de Belastingdienst. Als de aanbieder de belastingplichtige zou worden maar de belastinggrondslag niet zou wijzigen, zou dit bij een gelijkblijvend KSB-tarief tot een budgettaire derving leiden, omdat Nederland van een buitenlandse aanbieder niet kan heffen. De door in Nederland wonende of gevestigde spelers gewonnen prijzen uit bijvoorbeeld Duitse loterijen en buitenlandse (sport)weddenschappen blijven dan, in tegenstelling tot nu, onbelast. Als de aanbieder de belastingplichtige is, zou ook het bruto spelresultaat als belastinggrondslag genomen kunnen worden.

Ook hebben de aan het woord zijnde leden gevraagd wat erop tegen zou zijn om alle kansspelen ofwel te belasten als de prijs meer bedraagt dan € 449 ofwel te belasten als bruto spelresultaat.
Op grond van de huidige Wet KSB worden prijzen boven de € 449 belast in geval van loterijen, (sport)weddenschappen, bingo, prijsvragen en promotionele kansspelen die niet via het internet worden gespeeld. De vrijstelling geldt niet voor casinospelen, kansspelautomatenspelen en kansspelen op afstand, omdat voor deze kansspelen het brutospelresultaat als grondslag geldt. Gelet op de praktische onuitvoerbaarheid en het feit dat een groot deel van de omzet van kansspelen inmiddels afkomstig is van deze soorten kansspelen, ligt het niet voor de hand om voor deze kansspelen terug te gaan naar de prijs als grondslag.
Een andere vraag is of het mogelijk zou zijn om in plaats van de prijs het bruto spelresultaat als grondslag te hanteren voor loterijen, (sport)weddenschappen, bingo, prijsvragen en promotionele kansspelen die niet via het internet worden gespeeld. Een dergelijke stelselwijziging zou tot budgettaire – en herverdelingseffecten leiden.
Een belangrijke factor hierbij is dat bijvoorbeeld de loterijen lagere uitkeringen ten opzichte van de inleg kennen dan casino's en kansspelautomatenspelen. Dit komt ook omdat voor de loterijen aanvullende verplichtingen gelden, zoals een minimumafdracht aan goede doelen of, in het geval van de Staatsloterij, 's Rijks schatkist. Het gevolg is dat er sprake is van een substantieel hoger bruto spelresultaat. De Staatsloterij, bijvoorbeeld, kende in 2013 een uitkeringspercentage van 60% van de inleggelden van € 773 miljoen, terwijl de afgedragen KSB ongeveer 14% over de uitgekeerde prijzen bedroeg. Vergeleken met andere loterijen is het percentage afgedragen KSB hoog. Dat wil zeggen dat er relatief veel prijzen boven de vrijstelling worden uitgekeerd. Bij een tarief van 29% over het bruto spelresultaat zou de KSB beduidend hoger zijn. De voordelen van een uniforme belastinggrondslag en tarief lijken daarmee op dit moment niet op te wegen tegen de effecten van de herverdeling in de sector die de stelselwijziging met zich meebrengt.
Een ander aspect is dat de belastingplicht wordt verlegd van de speler naar de aanbieder. De consequentie hiervan is onder andere dat er geen KSB meer kan worden geheven van prijswinnaars in buitenlandse loterijen. Hierbij zij bedacht dat de praktijk goed uit de voeten kan met de verschillen in grondslagen en belastingplichtigen. Aan deze leden kan worden toegegeven dat aldus in zekere zin sprake is van een gemengd systeem, maar voor elke aanbieder van kansspelen zal zonder meer duidelijk zijn wat het heffingsregime wordt voor de door hem aangeboden vorm(en) van kansspelen. Het kabinet acht verdere aanpassingen van de KSB op dit moment daarom niet nodig.

Ook hebben de aan het woord zijnde leden gevraagd wat het heffingsbeginsel van de KSB is – de woonplaats, de bronstaat of de nationaliteit – en waarom en hoe dit heffingsbeginsel terugkomt in de bepaling van de belastingplichtigen van de KSB.

De heffing van de KSB is gebaseerd op zowel het woonstaatbeginsel als het bronstaatbeginsel. Voor het casinoregime betreft het de aanbieder in Nederland, met dien verstande dat voor legale kansspelen op afstand ook een buitenlandse aanbieder die beschikt over een vergunning van de kansspelautoriteit, als belastingplichtige kwalificeert. Voor het loterijregime wordt uitgegaan van zowel de woonstaat als de bronstaat. Alle loterijen e.d. in Nederland houden KSB in, ongeacht of de prijs naar een binnenlandse of buitenlandse winnaar gaat. Tegelijkertijd is de binnenlandse speler ook belast voor prijzen uit een buitenlandse loterij. In zoverre is sprake van het woonstaatbeginsel.

De leden van de **VVD-** en **CDA-fracties** hebben gevraagd naar de hoogte van de vrijstelling voor kleine prijzen. Eerstgenoemde leden hebben gevraagd in hoeverre de hoogte daarvan nog voldoet. Laatstgenoemde leden hebben gevraagd wat de gevolgen zouden zijn van het verhogen of verlagen van de vrijstelling en of het klopt dat de hoogte van de vrijstelling sinds de invoering van de loterijbelasting in 1961 gelijk gebleven is en hoe de rechtvaardigheid van deze hoogte wordt bezien. Inderdaad is de hoogte van de vrijstelling sinds 1961 niet is gewijzigd. De vrijstelling gold voor prijzen tot en met € 454 (1000 gulden). De oorspronkelijke bedoeling van de vrijstelling was te voorkomen dat aanbieders van kansspelen met kleine prijzen belasting moesten inhouden en ervoor te zorgen dat prijswinnaars van kleine prijzen ook bij grotere kansspelen geen belasting hoefden te betalen. Verder wordt hiermee voorkomen dat allerlei kleine prijzen in natura moeten worden gewaardeerd naar de waarde in het economische verkeer. Doordat indexatie achterwege blijft, wordt de prijzenvrijstelling in reële termen steeds lager. Dat is echter geen probleem aangezien steeds meer prijzen via giraal verkeer lopen en dus via elektronische weg. KSB inhouden en afdragen is daardoor in de loop der tijd steeds meer geautomatiseerd. Daardoor is het belang van een hoge prijzenvrijstelling steeds kleiner geworden. De prijzenvrijstelling is van belang voor loterijen, (sport)weddenschappen, bingo, prijsvragen en promotionele kansspelen die niet via het internet worden gespeeld. Als gevolg van het aangenomen amendement Schouten bij het Belastingplan 2015 is deze vrijstelling per 1 januari 2015 van toepassing op prijzen tot en met € 449.

De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd naar de juridische rechtvaardiging om naar hun aard gelijke kansspelen fiscaal verschillend te behandelen en of het hebben van contact met de organisatie van het kansspel, al dan niet via diens personeel, een hoger tarief rechtvaardigt. Deze leden hebben tevens gevraagd waarom er geen sprake is van schending van het fiscale neutraliteitsbeginsel. In dit verband hebben de leden van de **SGP-fractie** gevraagd of neutraliteit van de belastingheffing niet een zodanig belangrijk principe is, dat er ook in dit geval voor gekozen moet worden. Ook de leden van de **ChristenUnie-fractie** hebben gevraagd naar de ratio achter de tariefdifferentiatie, aangezien de kern van de activiteit bij zowel online als fysieke kansspelen dezelfde is, namelijk gokken.

Belangrijk uitgangspunt in het fiscale recht is fiscale neutraliteit. Dat wil zeggen dat de fiscus in beginsel neutraal is ten aanzien van kostenposten zoals bijvoorbeeld boetes en steekpenningen. Inmiddels is echter uitsluiting van aftrek van steekpenningen, ingegeven door de internationale rechtsorde en van geldboeten geïntroduceerd. In het kader van kansspelen is het de vraag of landgebonden kansspelen en kansspelen op afstand zijn te beschouwen als gelijke kansspelen die fiscaal gelijk behandeld zouden moeten worden. De kern van de activiteit, of dit nu online of niet online gebeurt, is, zoals de leden van de **ChristenUnie-fractie** terecht stellen, dezelfde, maar hieruit kan nog niet worden

geconcludeerd dat het identieke of vergelijkbare activiteiten zijn. Het gaat om verschillende vormen van kansspelen, waarbij de beleving verschillend is, en die zich richten op verschillende markten. Hierbij is van groot belang, dat de markt van kansspelen op afstand thans nog illegaal is en dat de speler KSB zou moeten betalen over zijn maandwinsten. Als gevolg van onderhavig wetsvoorstel wordt ook de aanbieder van kansspelen op afstand belastingplichtig.

De leden van de **SGP-fractie** hebben gevraagd of het wel een eerlijke en gewenste benadering is om staatssteun te geven aan iets wat je eigenlijk liever niet zou willen. Met deze leden deel ik de opvatting dat preventie en het tegengaan van kansspelverslaving essentiële kenmerken moeten zijn van het kansspelbeleid. Anders dan deze leden, ben ik van mening dat het wettelijk mogelijk maken van kansspelen op afstand hieraan een bijdrage zal leveren. Feit is dat er sprake is van illegale kansspelen, ook via het internet. Naar verwachting zullen kansspelen op afstand een groei kennen van 12% per jaar.[107] We kunnen daarin berusten of ervoor kiezen om kansspelen op afstand te reguleren en er op die manier voor zorgen dat er ook bij die kansspelen aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, bijvoorbeeld op het vlak van preventie en tegengaan van kansspelverslaving. Als vervolgens het legale aanbod geen spelers aantrekt omdat de uitkeringen te laag zijn of grote aanbieders ervoor kiezen illegaal te blijven, is dat een gemiste kans. Daarom acht het kabinet een lager tarief voor kansspelen op afstand wenselijk. Vervolgens dient uiteraard te worden getoetst of sprake is van toegestane staatssteun.
De leden van de **PvdA-fractie** hebben gevraagd of online aanbieders aantrekkelijker zijn aangezien zij veel meer uitbetalen (95% uitbetalingsratio) dan landgebonden aanbieders. Bij een hoger belastingtarief van 29% zou de uitbetalingsratio van de online aanbieders met 0,5% dalen, zo lezen deze leden. Zou een dergelijke kleine daling van de uitbetalingen niet ook kunnen rechtvaardigen dat wel gekozen zou worden voor 29% tarief. Deze leden menen dat de blijvend hoge uitbetalingsratio dit hogere tarief als het gaat om de aantrekkelijkheid van online kansspelen kunnen compenseren.
De markt voor online kansspelen is een door de consument geleide markt (*consumer driven market*). Spelers die deelnemen aan online kansspelen zijn prijsgevoelig. Dit blijkt ook uit de prijselasticiteit die wordt afgeleid onderzoeken van The Boston Consulting Group en Frontier Economics, waarin ik in antwoord op een soortgelijke vraag van deze fractie nader op in ga. Met name de huidige ervaren spelers kennen het bestaande aanbod goed en reageren sterk op veranderingen. De betreffende spelers moeten in die overgang (waarin de kosten toenemen) worden verleid bij de dan legale aanbieder te blijven spelen. Indien zij merken dat bij illegale aanbieders meer gewonnen kan worden (een hoger uitkeringspercentage), is de stap naar dergelijke aanbieders maar «one click away». Daarom zal een aanbieder een verhoging van het belastingtarief niet willen compenseren met een verlagen van het uitkeringspercentage. Ook de kosten compenseren door minder te investeren in de ontwikkeling van nieuwe spellen is niet wenselijk. Immers het aanbod moet ook naast een aantrekkelijk uitkeringspercentage ook wat betreft presentatie en verscheidenheid dermate attractief zijn zodat de incidentele speler niet wordt verleid naar het illegale aanbod te gaan.

In zeer recent Engels onderzoek (Frontier Economics, juni 2014) voor de Engelse belastingdienst, wordt met een econometrisch model een prijselasticiteit voor online casinospelen afgeleid van -1.8 op basis van feitelijke speelgegevens uit de afgelopen jaren. Bij deze prijselasticiteit,

[107] Boston Consulting Group, *Onderzoek Online Markt Kansspelen*, 2011.

betekent een verhoging van de kansspelbelasting van 20% naar 29% dus zo'n 16% minder kanalisatie.

7.3. Andere lasten voor vergunninghouders

In de zekerheidstelling van maximaal € 810.000 zijn niet inbegrepen de leges die verschuldigd zijn voor de behandeling van de aanvraag tot het verlenen van een vergunning voor het organiseren van kansspelen op afstand, zo antwoord ik de leden van de **CDA-fractie**. Indien de aanvrager die leges niet voldoet, wordt de aanvraag niet in behandeling genomen en wordt de aanvrager geen vergunninghouder. De financiële zekerheidstelling is bedoeld voor het nakomen van de financiële verplichtingen uit de kansspelheffing en de bestuurlijke sancties die de kansspelautoriteit wegens overtredingen van de kansspelwetgeving aan een vergunninghouder kan opleggen.

Op hun vraag naar een overzicht van de zekerheidsstelling en kosten voor de aanvraag in andere EU-lidstaten met een gereguleerd stelsel voor kansspelen op afstand, verwijs ik de aan het woord zijnde leden naar het landenoverzicht in de bijlage bij deze nota. Op de vragen van de leden van de **CDA-** en **SGP-fracties** over het verslavingsfonds ben ik hiervoor in paragraaf 4.3 reeds ingegaan. In paragraaf 3.6.4 en 3.6.5 is ook al ingegaan op de vragen van de leden van de **CDA-fractie** over de afdracht ten behoeve van sport en andere goede doelen.

8. Grondrechten

8.1. Het ontoegankelijk maken van gegevens

De leden van de **CDA**- en **D66- fracties**, die hebben gevraagd naar de stand van zaken met betrekking tot het onderzoek in Europees verband naar het blokkeren van kansspelwebsites, antwoord ik dat het blokkeren van illegale kansspelsites in Europees verband is besproken in de expert-groep. Naar verwachting zal de Europese Commissie op termijn wel een overzicht van de praktijken van de lidstaten, maar geen nieuwe initiatieven op dit gebied presenteren.

8.2. Binnentreden tegen de wil van de bewoner

In het geval van het binnentreden van een woning tegen de wil van de bewoner moet sprake zijn van een gericht onderzoek, waarbij dusdanig ernstige bedenkingen zijn gerezen dat deze binnentreding noodzakelijk is om ernstige misstanden als gevolg van georganiseerde kansspelen te beëindigen.
Met «bedenkingen», zo antwoord ik de leden van de **PVV-** en **CDA-fracties**, wordt gedoeld op concrete aanwijzingen die voortkomen uit een onderzoek. Die concrete aanwijzingen moeten duiden op ernstige misstanden. De enkele aanwijzing dat iemand thuis deelneemt aan een illegaal kansspel op afstand, zo antwoord ik de leden van de **CDA-fractie**, vormt uiteraard geen rechtvaardiging voor binnentreden tegen de wil van de bewoner. Nog daargelaten dat een dergelijke actie jegens een individuele speler bepaald geen voorbeeld zou zijn van een efficiënte inzet van schaarse toezichtcapaciteit zoals de kansspelautoriteit die voorstaat, zal een dergelijke actie de voorafgaande toets van de rechter-commissaris aan de vereisten van noodzakelijkheid en proportionaliteit ook niet kunnen doorstaan.

Bij de afweging of zij in een concreet onderzoek gebruik zal gaan maken van de bevoegdheid tot het binnentreden van een woning zal de kansspelautoriteit de noodzakelijkheid en proportionaliteit daarvan

moeten beoordelen en met de nodige onderbouwing daarvan ter beoordeling van de verenigbaarheid met de betrokken grondrechten aan de rechter-commissaris moeten voorleggen.
Dit betekent onder meer dat er voldoende concrete aanwijzingen moeten zijn dat er sprake is van illegale kansspelen die in verband kunnen worden gebracht met de betrokken woning, bijvoorbeeld omdat zij in die woning worden georganiseerd of omdat in die woning gegevens met betrekking tot die kansspelen worden bewaard. Ook moeten de misstanden die die kansspelen met zich mee (kunnen) brengen, voldoende ernstig zijn om die met gebruik van deze bevoegdheid te bestrijden. Indien binnentreden niet noodzakelijk is of met een minder ingrijpende bevoegdheid kan worden volstaan, is binnentreden niet aan de orde. Binnentreden zonder toestemming van de bewonder is immers een inperking van het huisrecht, zoals gegarandeerd in de artikelen 10 en 12 van de Grondwet, artikel 8 EVRM, artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Het betreden en doorzoeken van die woning tegen de wil van de bewoner is daarom slechts toelaatbaar in bij wet voorziene gevallen, door hen die daartoe bij of krachtens de wet zijn aangewezen, indien deze inmenging in de privacy van de eigen woning in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economische welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen, en indien zij met het oog op dat belang proportioneel is. Er moet sprake zijn van een dringende maatschappelijke behoefte om die illegale kansspelen te beëindigen en er mogen geen minder ingrijpende alternatieven voor binnentreding zijn om dat te bewerkstelligen. Dit zijn ook maatstaven voor de rechter-commissaris bij de toetsing van de rechtmatigheid van een voorgenomen binnentreding. De voorafgaande machtiging door de rechter-commissaris en de overige waarborgen in de voorgestelde artikelen 34e tot en met 34h Wok hebben tot doel te verzekeren dat van de bevoegdheid alleen gebruik wordt gemaakt als dat strikt noodzakelijk is en aan vooraf gestelde eisen voldoet. Daarmee wordt voldaan aan de proportionaliteitseis.
Voor een overzicht van de vele andere wetten die aan toezichthouders de bevoegdheid toekennen om woningen te betreden zonder toestemming van de bewoner verwijs ik de leden van de **CDA-fractie** graag naar bijlage 3 van het rapport «Het juridisch kader voor samenwerkende inspectiediensten»[108] van de Werkgroep herijking toezichtregelgeving. Ik wijs hen daarnaast op de artikelen 53 en 53a van de Vreemdelingenwet 2000 en artikel 5.20 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Ook voor het gebruik van de daarin gegeven binnentredingsbevoegdheid gelden de kaders die de Grondwet en de hierboven genoemde verdragen stellen.

Omdat toezichtshandelingen als binnentreding feitelijke handelingen zijn, zo antwoord ik deze leden voorts, vallen zij niet onder het besluitbegrip van de Awb en zijn zij ook niet voor bezwaar en beroep vatbaar. De voorgestelde regeling voorziet niet in specifieke bestuursrechtelijke rechtsbescherming. In het Nederlandse rechtssysteem kan een ieder zich ter bescherming van zijn rechten tot de burgerlijke rechter wenden met een vordering op grond van art. 6:162 BW (onrechtmatige daad).
Daarnaast heeft een ieder het recht om gebruik te maken van de wettelijke geregelde klachtvoorziening om een oordeel te verkrijgen over de gedragingen van een bestuursorgaan als de kansspelautoriteit. In dit verband wijs ik er nogmaals op dat bij het gebruik van de betredings- en doorzoekingsbevoegdheid van artikel 34e Wok de waarborgen gelden van

[108] Bijlage bij Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, nr. 70.

voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris, rapportage achteraf en beperking van het gebruik van deze bevoegdheid tot de in de wet omschreven gevallen.

9. Privacy impact assessment

De leden van de **CDA-** en **D66-fracties**, die menen dat bij sluiting van een spelersaccount alle bijhorende gegevens in het belang van het nalevingstoezicht vijf jaar bewaard zouden moeten worden, hebben gevraagd naar een nadere onderbouwing voor die keuze. Ik antwoord deze leden dat niet *alle* spelersgegevens vijf jaar bewaard zullen moeten worden. Uit de AWR en de Wwft volgt dat gegevens die voor die wetten van belang zijn, voor de duur van zeven respectievelijk vijf jaar moeten worden bewaard. Zo volgt uit de Wwft dat documenten op basis waarvan de identiteit van de speler is geverifieerd gedurende vijf jaar moeten worden bewaard.

Voor wat betreft de gegevenssets die voor de AWR en Wwft niet relevant zijn – waaronder gegevens met betrekking tot het spelersprofiel, het spelersgedrag, de analyse van het speelgedrag en de door de vergunninghouder gepleegde interventies – ben ik voornemens de bewaartermijn op drie jaar vast te stellen.
Dit geeft de kansspelautoriteit de mogelijkheid om gedegen onderzoek naar een vergunninghouder te doen indien zij signalen ontvangt dat die zich niet aan de vergunningvoorwaarden houdt. Daarbij is, naast het belang van effectief nalevingstoezicht door de kansspelautoriteit, uiteraard ook betrokken het belang van iedere speler dat dergelijke gevoelige gegevens bij beëindiging van zijn inschrijving zo snel mogelijk worden vernietigd, en het belang dat een speler met problematisch speelgedrag zich niet op eenvoudige wijze kan onttrekken aan het interne toezicht van de vergunninghouder op zijn speelgedrag.

Op de vraag van de leden van de **CDA-fractie** om een inschatting van het aantal raadplegingen door vergunninghouders van het centraal register op basis van het burgerservicenummer van de ingeschreven speler, antwoord ik dat ik niet beschik niet over een prognose van dergelijke aantallen. Zoals ik in paragraaf 5 heb aangegeven, wordt uitgegaan van 60.000 tot 70.000 bevragingen per dag door vergunninghouders die kansspelen op afstand aanbieden. Ik verwacht dat het overgrote deel van deze bevragingen zal plaatsvinden op basis van het burgerservicenummer van de ingeschreven speler.

De vergunninghouder moet bepaalde gegevens registreren in een controledatabank. De uitwerking van precies welke gegevens van belang zijn voor het nalevingstoezicht hoeft niet op wetsniveau te worden geregeld en wordt nader uitgewerkt in het Besluit kansspelen op afstand, zo antwoord ik de leden van de **PVV-fractie**, waarbij ik verwijs naar paragraaf 13 van deze nota. In dat besluit zal worden geregeld dat in de controledatabank worden opgenomen:

– een niet direct tot de identiteit van de speler herleidbare, unieke aanduiding van iedere speler,
– de datum, het tijdstip en de aard van iedere overschrijding van het spelersprofiel, de aanleiding voor en de datum, het tijdstip en de aard van iedere interventie,
– de datum, het tijdstip, het bedrag en de aard van iedere creditering en iedere debitering van iedere speelrekening, alsmede, waar van toepassing, de aard van het daarbij gebruikte betaalinstrument en, waar van toepassing, een niet direct tot de identiteit van de speler herleidbare, unieke aanduiding van de daarbij gedebiteerde onderscheidenlijk gecrediteerde betaalrekening, en

– de totale inzet en speelwinst per spelsoort en, voor zover het betreft een kansspel waarbij de vergunninghouder anders dan als inzet een vergoeding ontvangt voor het geven van gelegenheid tot deelneming aan dat kansspel, het totale bedrag van die vergoeding.

De toegang tot de verschillende te onderscheiden datasets door de degenen die toezicht op naleving van de Wok, de Wwft en de belastingwetgeving wordt nader uitgewerkt in de Regeling kansspelen op afstand, waarbij de desbetreffende toezichthouder alleen toegang krijgt tot die gegevens die hij voor zijn toezichtstaken nodig heeft. Die nadere uitwerking is te gedetailleerd om op formeel-wettelijk niveau te regelen.

In het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen, zo antwoord ik de leden van de **PVV-fractie** voorts, worden de exacte gegevens uitgewerkt die in ieder geval moeten worden geregistreerd en geanalyseerd om het risico- of (ontluikend) probleemgedrag vroegtijdig te onderkennen, en welke risico-indicatoren in ieder geval moeten worden gehanteerd. De bewaartermijnen met betrekking tot het spelersprofiel en het spelersgedrag worden nader uitgewerkt in de Regeling kansspelen op afstand. Ook dit behoeft geen regeling op wetsniveau.

10. Europeesrechtelijk kader

Op Europees niveau bestaat geen sectorspecifieke regelgeving op het gebied van kansspelen. Het aanbieden van kansspelen is wel een dienst in de zin van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Dit betekent dat de bevoegdheid van de lidstaten om een eigen kansspelbeleid te voeren niet onbeperkt is. Beperkingen op de vrijheid van vestiging en het vrije dienstenverkeer zijn in beginsel verboden, tenzij sprake is van in het VWEU vastgelegde of uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) volgende uitzonderingen. Volgens vaste jurisprudentie van het Hof rechtvaardigen de bijzonderheden van morele, religieuze of culturele aard, en de aan kansspelen en weddenschappen verbonden negatieve morele en financiële gevolgen voor het individu en de samenleving, dat de nationale autoriteiten van de lidstaten beschikken over een toereikende beoordelingsmarge om volgens hun eigen waardenschaal te bepalen wat noodzakelijk is ter bescherming van de consument en de maatschappelijke orde. De leden van de **CDA-fractie**, die hebben gevraagd naar een gedetailleerde uitwerking van die bijzonderheden van morele, religieuze en culturele aard en van de aan kansspelen verbonden negatieve morele en financiële gevolgen voor het individu en de samenleving, antwoord ik dat de negatieve gevolgen van kansspelverslaving en kansspelgerelateerde criminaliteit breed bekend zijn. De voorgestelde regulering in Nederland beoogt de speler te leiden naar legaal aanbod met waarborgen tegen dergelijke negatieve gevolgen.

Op de vragen van de aan het woord zijnde leden naar de afdrachten van loterijgelden aan goede doelen ben ik hiervoor in paragraaf 3.6 al nader ingegaan.

10.1. Het vergunningenstelsel

Het voorgestelde vergunningenstelsel vormt een beperking van het vrije dienstenverkeer in Europa, maar kan worden gerechtvaardigd uit hoofde van de dwingende redenen van algemeen belang die aan het Nederlandse kansspelbeleid ten grondslag liggen. De leden van de **CDA-fractie**, die hebben gevraagd of meer alternatieven zijn overwogen om recht te doen aan die dwingende redenen, antwoord ik als volgt.

Een (overheids)monopolie voor kansspelen op afstand is, mede gezien de verwerping van het wetsvoorstel kansspelen via het internet in 2008 en het gegeven dat de regering het aanbieden van kansspelen geen overheidstaak vindt, geen optie die de regering heeft overwogen. Ook het geheel achterwege laten van enige vorm van regulering is niet een optie die de regering heeft overwogen. De grootschalige deelname in Nederland aan kansspelen die vanuit het buitenland op afstand worden aangeboden, is nu eenmaal al jarenlang een feit en de tendens is dat die deelname groeit. Die praktijk kan niet worden bestreden zonder de honderdduizenden spelers in Nederland een veilig en legaal alternatief te bieden dat recht doet aan de dwingende redenen van algemeen belang waaraan deze leden refereren. Dat het Europese recht daar onder omstandigheden wel ruimte voor zou laten, maakt dat niet anders. Door het grensoverschrijdende karakter van kansspelen op afstand is volledige handhaving van het huidige verbod geen reële mogelijkheid.

Zoals ik hiervoor in paragraaf 4.2.2 in antwoord op vragen van de leden van de **PvdA-fractie** heb aangegeven, brengt een vergunningenstelsel met een op voorhand gemaximeerd aantal aanbieders verschillende nadelen en risico's met zich mee. Een dergelijke beperking moet kunnen worden gerechtvaardigd uit hoofde van de dwingende redenen van algemeen belang die aan het Nederlandse kansspelbeleid ten grondslag liggen. Zij moet ook geschikt zijn om de doelstellingen van het kansspelbeleid te realiseren, hetgeen onder meer betekent dat er geen lichtere alternatieven mogen zijn waarmee dat kan gebeuren. De noodzakelijke onderbouwing hiervan is zeer kwetsbaar, omdat het niet goed mogelijk lijkt op voorhand precies vast te stellen hoeveel vergunninghouders met welk kansspelaanbod noodzakelijk zouden zijn voor een duurzame regeling die voorziet in voldoende passend en attractief kansspelaanbod om de speler in Nederland naar het gereguleerde, legale aanbod te geleiden. Een te hoge inschatting van het maximum aantal vergunninghouders leidt slechts tot kostenverhoging, terwijl een te lage inschatting negatieve gevolgen zal hebben voor de gewenste kanalisatie en de bestrijding van het illegale aanbod. Ook indien al op basis van specifieke ramingen een bepaald aantal vergunningen kan worden vastgesteld dat voor Nederland als «toereikend» zou kunnen worden aangemerkt, vormt dat op zich nog geen rechtvaardiging van de beperking van het vrije dienstenverkeer; dat vergt nog steeds dat aangetoond wordt dat die beperking daadwerkelijk beantwoordt aan de doelstellingen van het kansspelbeleid en daarvoor een noodzakelijk en geschikt (proportioneel) instrument is.
Met de voorgestelde regulering worden hoge eisen aan de vergunninghouder en de organisatie van kansspelen op afstand gesteld. Daarmee wordt op een meer natuurlijke wijze een grens aan het aantal vergunninghouders gesteld, aangezien niet iedere kansspelaanbieder de kansspelautoriteit er van zal kunnen overtuigen in staat te zijn hun kansspelaanbod op een beheerste, verantwoorde en controleerbare wijze conform de Nederlandse regelgeving in Nederland in te richten.

Zoals ik hiervoor in paragraaf 3.6.2 heb aangegeven, is ook het zogeheten Belgische model waarin de vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand slechts kan worden verleend aan een kansspelaanbieder die tevens een inrichting op de (Nederlandse) grond heeft, geen reële optie. Een verplichting die er toe strekt dat een geschikte, betrouwbare en deskundige kansspelonderneming die gespecialiseerd is in het verantwoord aanbieden van kansspelen op afstand, in Nederland bijvoorbeeld een (extra) speelautomatenhal moet openen, is naar mijn mening geen geschikt instrument om de doelstellingen van het kansspelbeleid te waarborgen. Voor een effectiever verslavingspreventiebeleid of nalevingstoezicht zie ik geen meerwaarde in een landgebonden vestiging

in Nederland. Wel zie ik risico's voor de gewenste kanalisatie. Voor een dergelijke beperking van het vrije dienstenverkeer binnen Europa, zie ik onvoldoende rechtvaardiging.

10.2. Erkenning van andere vergunningen

Omdat de sector van (al dan niet op afstand aangeboden) kansspelen niet op communautair niveau is geharmoniseerd, kan Nederland zich op het standpunt stellen dat het enkele feit dat een kansspelaanbieder in een andere lidstaat beschikt over een vergunning, door de kansspelautoriteit van die lidstaat al is beoordeeld op zijn professionele kwaliteiten en integriteit, en daar aan controles is onderworpen, niet voldoende waarborgt dat de Nederlandse consumenten voldoende worden beschermd.[109] De rechtspraak van het Hof van Justitie noopt Nederland niet kansspelvergunningen uit andere lidstaten te erkennen.

De leden van de **CDA-fractie** die hebben gevraagd of er al inzicht bestaat in door andere EU-lidstaten verleende kansspelvergunning die in Nederland niet zullen worden erkend, antwoord ik dat geen enkele door enige andere lidstaat afgegeven vergunning zonder meer in Nederland zal worden erkend.
De wijze waarop de meeste lidstaten kansspelen op afstand de afgelopen jaren hebben gereguleerd, verschillen daarvoor te zeer van de voorgestelde regulering in Nederland. Die komt weliswaar op onderdelen overeen met een of meer andere stelsels, omdat de regering dankbaar gebruik heeft gemaakt van de eerdere (positieve en negatieve) ervaringen in andere lidstaten, maar er zijn ook verschillen. Kortheidshalve verwijs ik het naar het in opdracht van de Europese Commissie uitgevoerde onderzoek naar de regulering in de verschillende lidstaten.[110]
Met name op het gebied van verslavingspreventie stelt de Nederlandse regering hogere eisen dan de andere lidstaten. Hierop is in de toelichting bij voorliggend wetsvoorstel al ingegaan. Dit is bevestigd in een recentelijk WODC onderzoek[111] dat ik de Kamer met deze nota aanbiedt.

Het feit dat Nederland vergunningen voor het organiseren van kansspelen op afstand die door andere lidstaten zijn afgegeven niet hoeft te erkennen en vanwege de verschillen ook niet zal erkennen, neemt niet weg dat de eisen op bepaalde onderdelen wel vergelijkbaar zijn. Ook bij de ontwikkeling van de Nederlandse eisen in de lagere regelgeving wordt goed gekeken naar de internationale praktijk en naar de reductie van onnodige lasten die de kanalisatie van kansspelen op afstand kunnen belemmeren. Zo zal in het Besluit kansspelen op afstand onder meer een bepaling worden opgenomen die ertoe strekt dat de geaccrediteerde keuringsinstelling bij de keuring van enig onderdeel van het spelsysteem de bevindingen moet betrekken van een andere keuringsinstelling die dat onderdeel al heeft gekeurd, voor zover de beoordeling daarvan relevant is zijn voor de beoordeling van de conformiteit van dat spelsysteem aan de Nederlandse regelgeving. Ook zal de kansspelautoriteit bij de beoordeling van aanvragen waar mogelijk rekening houden met een in een andere lidstaat verleende vergunning.

---

109 Zie bijvoorbeeld HvJ EU 8 september 2009 zaak C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional, punt 69.

110 PwC, *Study on the role of the regulators for online gambling: authorisation, supervision and enforcement*, oktober 2014, te raadplegen via http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/gambling/links/index_en.htm.

111 D.E. de Bruin, M.J. Labree, E. Jaspers, *Kansspelen op afstand. Legalisering van online kansspelen in Europa: impactanalyse kansspelverslaving en lessons learned*, Utrecht, CVO-Research & Consultancy in opdracht van het WODC, november 2014.

10.3. Kansspelbelasting

De leden van de **VVD-**, **PvdA-**, **CDA-** en **ChristenUnie fracties** hebben gevraagd naar de gevolgen van de jurisprudentie van het Hof van Justitie voor het wetsvoorstel. De leden van de **VVD-fractie** hebben hierbij verwezen naar de zaak C-243/01 (Gambelli) en de uitspraken van het Hof van Justitie van de EU van 26 september 2014 inzake de Deense kansspelbelasting.[112]
De regering heeft bij de vormgeving van het wetsvoorstel de Europeesrechtelijke aspecten zorgvuldig bezien. Volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie EU is het toegestaan dat de lidstaten het aanbod van kansspelen beperken (zelfs tot een monopolie) en sterk reguleren, mits die beperking en regulering bepaalde doelstellingen van sociaal beleid als oogmerk hebben, zoals het tegengaan van kwalijke gevolgen van gokken en mits de regelgeving proportioneel is.[113] Daarnaast kan volgens het Hof van Justitie EU een rol spelen dat kansspelen in belangrijke mate kunnen bijdragen aan de financiering van goede doelen. Dit vormt echter op zich geen objectieve rechtvaardiging.[114] De financiering van sociale activiteiten uit de inkomsten uit toegelaten spelen mag slechts een gunstig neveneffect en niet de werkelijke rechtvaardigingsgrond van het gevoerde restrictieve beleid zijn.[115] De primaire doelen die met het voorgestelde kansspelbeleid in Nederland worden nagestreefd zijn het voorkomen van kansspelverslaving, fraude en overige criminaliteit en het bewerkstelligen van consumentenbescherming. Dat zijn de redenen waarom de kansspelen op afstand worden gelegaliseerd. Deze doelen kwalificeren als doelstellingen van sociaal beleid en voldoen daarmee aan de voorwaarden van de jurisprudentie van het Hof van Justitie. Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling afdracht van aanbieders van kansspelen op afstand aan sport en goede doelen verplicht te stellen in de vorm van een minimaal afdrachtspercentage. Om verschillende redenen zal niet reeds bij opening van de markt een verplichte afdracht worden vereist.[116] Financiering van sociale activiteiten is geen primair doel van het voorgestelde beleid.

Over de legale kansspelen op afstand dient, net als over alle andere kansspelen, kansspelbelasting (KSB) betaald te worden. Voorgesteld wordt de legale kansspelen op afstand tegen het lagere tarief van 20% te belasten. Alle andere kansspelen, zoals landgebonden kansspelen of illegale kansspelen op afstand, worden belast tegen een tarief van 29%. Volgens de regering is onder deze omstandigheden geen sprake van strijdigheid van het voorgestelde restrictieve beleid met de Europeesrechtelijke jurisprudentie. De opgelegde restricties zijn ook niet als disproportioneel aan te merken. Alle aanbieders die aan de gestelde voorwaarden voldoen, komen in aanmerking voor een vergunning. De gestelde restricties zijn niet zodanig dat het verkrijgen van een vergunning feitelijk onmogelijk zou zijn. De gestelde voorwaarden zijn nodig om de beleidsdoelen te kunnen bereiken en gaan niet verder dan strikt noodzakelijk is. De uitspraak van het Hof van Justitie EU van 26 september 2014 inzake de Deense KSB heeft geen gevolgen voor het onderliggende wetsvoorstel. In die uitspraak heeft het Hof namelijk het beroep van de Deense landgebonden kansspelaanbieders tegen het besluit van de Europese Commissie, waarin het lagere belastingtarief voor kansspelen op afstand op basis van de staatssteunbepalingen werd goedgekeurd, niet ontvan-

[112] Bijvoorbeeld zaak T-601/11 Dansk Automat Brancheforening.
[113] HvJ EG 21 september 1999, zaak C-124/97, M.J. Läärä; HvJ EG 21 oktober 1999, zaak C-67/98 Zenatti (specifiek punten 36–38) en HvJ EG 6 november 2003, zaak C-243/01 Gambelli.
[114] Arrest Läärä, punt 13; arrest Zenatti punt 14.
[115] Arrest Zenatti, punt 36.
[116] Kamerstukken II 2013/14, 33 996, nr. 3, p. 18.

kelijk verklaard. Naar het oordeel van het Hof van Justitie hadden deze aanbieders geen belang bij de goedkeuring van de Europese Commissie. Hun markpositie wordt volgens het Hof van Justitie niet aangetast. Daarnaast was hun beroep niet ontvankelijk, omdat het goedgekeurde lagere tarief voor kansspelen op afstand inmiddels in de Deense wetgeving is opgenomen. Dat biedt de Deense aanbieders van landgebonden kansspelen de mogelijkheid het lagere tarief bij de nationale rechter te bestrijden. De nationale rechter kan vervolgens prejudiciële vragen met betrekking tot het goedkeuringsbesluit van de Europese Commissie stellen bij het Hof van Justitie. De uitspraak van 26 september geeft derhalve geen inhoudelijk oordeel over het goedkeuringsbesluit van de Europese Commissie. Het is op dit moment niet duidelijk of het goedkeuringsbesluit in een andere procedure ter beoordeling aan het Hof van Justitie EU wordt voorgelegd. Gelet op het voorgaande gaat het kabinet er op dit moment vanuit dat een lager tarief voor kansspelen op afstand Europeesrechtelijk toegestaan is, zowel wat betreft het vrij verkeer van diensten als op het gebied van staatssteun. In overeenstemming met de beginselen van onze rechtsstaat staat het eenieder vrij om daarover anders te denken en het gedifferentieerde KSB tarief aan de rechter voor te leggen.

De leden van de **PvdA-fractie** hebben gevraagd of het lagere tarief voor kansspelen op afstand de facto niet als ongeoorloofde staatssteun aan die branche geldt. De regering gaat ervan uit dat het voorgestelde tarief van 20% voor legale kansspelen op afstand op zichzelf staatssteun vormt. Deze steun voldoet gezien de goedkeuring door de Europese Commissie van het Deense gedifferentieerde tarief aan de voorwaarden om door de Europese Commissie als verenigbaar met de interne markt te worden beschouwd. De voorgestelde wet dient een duidelijk omschreven doel van gemeenschappelijk belang. De markt wordt geliberaliseerd en Nederlandse en buitenlandse aanbieders van kansspelen op afstand wordt de mogelijkheid geboden om hun diensten aan te bieden, waarbij tegelijkertijd wordt gewaarborgd dat deze aanbieders aan de noodzakelijk voorwaarden voldoen voor een vergunning. De maatregel is in de ogen van het kabinet ook evenredig, aangezien het voorgestelde tarief van 20% niet lager is dan noodzakelijk om de doelstellingen van het legaliseren van online kansspelen te verwezenlijken. Toepassing van het KSB-tarief van 29% voor kansspelen op afstand zou ertoe leiden dat aanbieders en spelers minder gebruik zouden maken van de mogelijkheid om legaal kansspelen op afstand in Nederland aan te bieden of te spelen, waardoor de doelstellingen van het legaliseren van kansspelen op afstand niet worden verwezenlijkt. Ook uit de bestaande jurisprudentie blijkt niet dat het tarief van 20% tot ongeoorloofde staatssteun zou leiden.

De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd of de regering inmiddels een goedkeuring van de Commissie heeft ontvangen voor de staatssteun die door het wetsvoorstel ontstaat voor legale aanbieders van kansspelen op afstand. Er is overleg gaande met de Commissie over de goedkeuring van de genoemde staatssteun. Ik heb goede hoop dat deze goedkeuring voor de afronding van het wetgevingstraject wordt verkregen. Voor het geval dat de goedkeuring langer op zich laat wachten, is in het wetsvoorstel voor het tarief van 20% inwerkingtreding bij koninklijk besluit geregeld. Het tarief van 20% zal derhalve pas na de goedkeuring door de Commissie in werking treden.

Mocht de Commissie onverhoopt geen goedkeuring verlenen, zo antwoord ik de leden van de **CDA-fractie**, dan zal voor de kansspelen op afstand het tarief van 29% van toepassing zijn. De kanalisatie zal daardoor lager uitkomen.

De leden van de **CDA-fractie** hebben ook gevraagd op welke wijze de verschillen tussen de Nederlandse en de Deense wetgeving voor het tariefsvoordeel voor kansspelen op afstand zijn meegewogen in het kader van de goedkeuring van de staatssteun. De regering gaat ervan uit dat de verschillen tussen de Nederlandse en de Deense wetgeving voor de beoordeling van de geoorloofdheid van de staatssteun niet zodanig groot zijn, dat het Nederlandse gedifferentieerde tarief voor kansspelen op afstand niet goedgekeurd zou kunnen worden. Nederland heeft het Deense systeem juist als uitgangspunt genomen. De essentiële elementen voor de beoordeling van de vraag of de staatssteun geoorloofd is, zoals de doelstelling van gemeenschappelijk belang, het aanpakken van marktfalen door de steunmaatregel, het stimulerende effect, de evenredigheid van de steun, de beperkte vervalsing van de mededinging en de beperkte gevolgen voor het handelsverkeer komen in de Nederlandse en in de Deense wetgeving met betrekking tot het gedifferentieerde tarief ook overeen.

10.4. Verschillende kansspelregimes

De leden van de **ChristenUnie-fractie** hebben aangegeven drie verschillende regimes binnen het kansspelbeleid – een verbod op online loterijen, een restrictief toelatingsbeleid voor landgebonden kansspelen en een open vergunningstelsel voor kansspelen op afstand – te zien ontstaan en hebben gevraagd om een reflectie hierop in het licht van de Europese jurisprudentie omtrent de eis van een samenhangend en stelselmatig kansspelbeleid.
De voorgestelde regulering, zo antwoord ik deze leden, is bedoeld om de huidige en groeiende vraag naar kansspelen op afstand – waaraan, zoals bekend, honderdduizenden mensen in Nederland al jaren deelnemen – in het belang van de doelstellingen van het kansspelbeleid te kanaliseren naar een veilig legaal aanbod door vergunninghouders.
In de rechtspraak van het Hof van Justitie is aanvaard[117] dat een lidstaat een gecontroleerd expansiebeleid in de kansspelsector kan voeren om deelnemers aan illegale kansspelen, in het belang van de bescherming van de consument en van de maatschappelijke orde, naar legaal en gereglementeerd kansspelaanbod te geleiden, waarbij vergunninghouders een betrouwbaar en aantrekkelijk alternatief voor het illegale kansspelaanbod bieden.
Ook is aanvaard dat dit een breed aanbod aan kansspelen, reclame van een zekere omvang en het gebruik van nieuwe distributietechnieken kan impliceren. Omdat de doelstelling van verslavingspreventie in beginsel moeilijk verenigbaar is met een expansief kansspelbeleid, kan een dergelijk beleid slechts als samenhangend worden beschouwd, indien de illegale activiteiten op aanzienlijke schaal plaatsvonden en de getroffen maatregelen tot doel hebben de vraag van de consument naar legaal aanbod te kanaliseren.
Naar mijn mening is er in Nederland duidelijk sprake van een grootschalig aanbod van illegale kansspelen op afstand, terwijl de voorgestelde regulering van die kansspelen tot doel heeft de vraag van de Nederlandse speler naar een betrouwbaar, legaal aanbod te kanaliseren.
In dit verband is nog van belang dat de voorgestelde regulering niet betekent dat Nederland een beleid van sterke expansie van de kansspelen gaat voeren door de consument op buitensporige wijze te stimuleren en aan te moedigen om hieraan deel te nemen met als hoofddoel gelden in te zamelen. Een dergelijk beleid zou de kansspeldiensten niet op samenhangende en stelselmatige wijze beperken en dus niet geschikt zijn om de doelstelling van verslavingspreventie te realiseren.

---

[117] HvJEU 6 maart 2007, gevoegde zaken C-338/04, C-359/04 en C-360/04, Placanica e.a., r.o. 55 en HvJEU 3 juni 2010 zaak C-258/08, Ladbrokes, r.o. 25-30.

De vraag van de leden van de **ChristenUnie-fractie** of de voorgestelde regulering het lastiger zal maken om een vergunning voor het organiseren van kansspelen op afstand te weigeren nu verschillende eisen voor het verkrijgen van die vergunning niet worden gesteld voor een vergunning op andere deelmarkten, antwoord ik ontkennend.
Verschillende soorten kansspelen kunnen op verschillende wijzen worden gereguleerd. Zo is bijvoorbeeld aanvaard dat het enkele feit dat voor sommige soorten kansspelen een publiek monopolie geldt, terwijl andere kansspelen zijn onderworpen aan een vergunningenstelsel voor particuliere marktdeelnemers, op zich niet tot gevolg heeft dat de maatregelen die op het eerste gezicht het meest beperkend en het meest doeltreffend lijken, niet gerechtvaardigd zouden zijn door de doelstellingen die zij nastreven. Een dergelijk verschil tussen rechtsregelingen doet immers op zich niet af aan de geschiktheid van een beperkende maatregel om de doelstellingen van het kansspelbeleid te verwezenlijken.[118]
Ook is aanvaard dat via het internet toegankelijke kansspelen andere en ernstigere risico's op fraude door marktdeelnemers jegens consumenten mee kunnen brengen dan traditionele kansspelen omdat er geen direct contact is tussen de consument en de marktdeelnemer,[119] zodat andere en zwaardere eisen kunnen worden gesteld.
De vraag van de leden van de **christenUnie-fractie** of de voorgestelde uitbreiding van het aanbod op zichzelf niet reeds impliceert dat kansspelen minder beperking behoeven en dat daarmee de regulering van andere deelmarkten ter discussie komt te staan, antwoord ik dus ontkennend.

11. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

11.1. Kansspelautoriteit

De leden van de **CDA-fractie** hebben een aantal vragen gesteld over de uitvoeringsaspecten voor de kansspelautoriteit.

Zoals ik ook in paragraaf 6.6 heb aangegeven, is de hoogte van de kansspelheffing zoals die in het onderhavige wetsvoorstel is opgenomen, gebaseerd op de uitkomsten van de uitvoeringstoets die de kansspelautoriteit heeft uitgevoerd, zo antwoord ik deze leden op hun vraag hoe de bevindingen van die uitvoeringstoets in het onderhavig wetsvoorstel zijn betrokken en wat concreet de aanpassingen zijn geweest ten opzichte van de huidige organisatie van de kansspelautoriteit. De conclusie van de uitvoeringstoets was dat het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is, zij het dat veel zaken die van invloed kunnen zijn op de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid, nog wel nader moeten worden uitgewerkt. Geadviseerd werd de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid centraal te stellen bij de uitwerking van de lagere regelgeving en de kansspelautoriteit bij die uitwerking te betrekken. Dit advies is opgevolgd.
De uitvoeringstoets inclusief het rekenmodel voor de begroting van de kansspelautoriteit zoals deze gaat gelden bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel, is op verzoek van de aan het woord zijnde leden met deze nota aan de Tweede Kamer gezonden.

In onderstaande tabel, die is gebaseerd op de uitkomsten van de uitvoeringsanalyse, is inzichtelijk gemaakt hoe de begroting van de kansspelautoriteit er naar verwachting uit zal zien in de eerste jaren na inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

---

[118] Zie HvJEU 8 september 2010, gevoegde zaken C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 en C-410/07, Markus Stoß e.a., r.o. 96.
[119] Zie bijvoorbeeld HvJEU 8 september 2009 zaak C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional, r.o. 70.

Baten	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**Gemiddeld**
Leges (a*c+b*c*d)	2.020.000	500.000	500.000	500.000	500.000	500.000	753.333
KSH (e*f)	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000
Totaal	**5.020.000**	**3.500.000**	**3.500.000**	**3.500.000**	**3.500.000**	**3.500.000**	**3.753.333**

Lasten	**4.327.075**	**2.904.076**	**2.892.157**	**2.880.000**	**2.867.600**	**2.854.952**	**3.120.977**

Lonen en salarissen	1.499.171	1.499.171	1.499.171	1.499.171	1.499.171	1.499.171	**1.499.171**
Overheadkosten	533.562	533.562	533.562	533.562	533.562	533.562	**533.562**
Inhuur diensten	1.908.296	499.155	499.155	499.155	499.155	499.155	**734.012**
Afschrijvingen	212.046	212.046	212.046	212.046	212.046	212.046	**212.046**
ICT-kosten	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000	**100.000**
Rentekosten	74.000	60.142	48.223	36.066	23.666	11.018	**42.186**

Resultaat	**692.925**	**595.925**	**607.843**	**620.000**	**632.400**	**645.048**	**632.357**

Aanvraag (a)	*€ 40.000*	*€ 40.000*	*€ 40.000*	*€ 40.000*	*€ 40.000*	*€ 40.000*
Wijziging (b)	*€ 7.000*	*€ 7.000*	*€ 7.000*	*€ 7.000*	*€ 7.000*	*€ 7.000*
Vergunningenaanvr. (c)	*40*	*2*	*2*	*2*	*2*	*2*
Wijzigingsverz. p.a. (d)	*1,5*	*1,5*	*1,5*	*1,5*	*1,5*	*1,5*
KSH (e)	*1,5%*	*1,5%*	*1,5%*	*1,5%*	*1,5%*	*1,5%*
BSR (f)	*€ 200.000.000*	*€ 200.000.000*	*€ 200.000.000*	*€ 200.000.000*	*€ 200.000.000*	*€ 200.000.000*

Lening

afbetaling (jaar x)	*692.925*	*595.925*	*607.843*	*620.000*	*632.400*	*645.048*
afgelost (totaal)	*0*	*692.925*	*1.288.850*	*1.896.692*	*2.516.692*	*3.149.092*
Resterend	*3.700.000*	*3.007.075*	*2.411.151*	*1.803.308*	*1.183.308*	*550.908*
Rente	*74.000*	*60.142*	*48.223*	*36.066*	*23.666*	*11.018*

Zoals ik hiervoor in paragraaf 6.7 al heb aangegeven, is uit de uitvoeringstoets van de kansspelautoriteit gebleken dat deze 4,1 fte nodig heeft voor het toezicht op de toekomstige vergunninghouders en 4,3 fte voor het bestrijden van het resterende illegale aanbod, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden op hun vraag naar de vormgeving van de balans in capaciteit op de tweeledige taak om enerzijds het legale aanbod te controleren en anderzijds het illegale aanbod te bestrijden.

De aan het woord zijnde leden hebben met het oog op de risico's ten aanzien van het waarborgen van persoonsgegevens gevraagd hoe binnen de kansspelautoriteit vorm zal worden gegeven aan de uitvoering van de voorgestelde controle- en handhavingsbevoegdheden.

Ik antwoord hen dat de kansspelautoriteit in het kader van haar huidige toezichtstaken al beschikt over verschillende controle- en handhavingsbevoegdheden waarbij sprake kan zijn van de verwerking van persoonsgegevens. De kansspelautoriteit is verplicht persoonsgegevens – waaronder bijzondere persoonsgegevens – overeenkomstig de Wet bescherming persoonsgegevens te verwerken. Zij heeft haar beleid voor de verwerking van persoonsgegevens vastgelegd in haar Reglement bescherming persoonsgegevens.[120] Binnen de kansspelautoriteit zijn verder passende technische en organisatorische maatregelen getroffen die de zorgvuldige omgang met persoonsgegevens borgen, waaronder het treffen van

[120] Stcrt. 2014, 21460 van 29 juli 2014.

beveiligingsmaatregelen zoals de inrichting van een afgescheiden en beveiligd onderzoeksnetwerk waartoe slechts een beperkt aantal onderzoekers toegang heeft. Ook maakt de kansspelautoriteit in de dagelijkse uitvoeringspraktijk gebruik van beslisdocumenten en van protocollen waarin staat beschreven hoe onderzoeksbevoegdheden worden ingezet en op welke manier de ambtshandelingen worden vastgelegd. Deze zullen naar aanleiding van de nieuw voorgestelde bevoegdheden worden aangevuld, onder meer met protocollen ten aanzien van de bevoegdheid om onder opgave van onjuiste of onvolledige persoonsgegevens mee te spelen (het voorgestelde artikel 34c Wok) en met protocollen waarmee een zorgvuldige inzet wordt geborgd van de bevoegdheid om een machtiging tot het stopzetten van dienstverlening te vragen (het voorgestelde artikel 34n Wok).

De bevoegdheid om onder opgave van onjuiste of onvolledige identiteitsgegevens deel te nemen aan kansspelen op afstand is noodzakelijk voor de effectieve bestuursrechtelijke handhaving van de Nederlandse kansspelwetgeving. De aan het woord zijnde leden hebben gevraagd of de voorgestelde uitzondering op het verbod van artikel 1, eerste lid, sub c, Wok niet om volledige integriteit van de toezichthouders vraagt om in de uitvoering van hun taak niet zelf, buiten het gestelde doel van dit artikel om, mee te doen aan online kansspelen en hoe hierop wordt toegezien. Omdat integer handelen van haar medewerkers uiteraard ook voor de kansspelautoriteit van wezenlijk belang is, zo antwoord ik deze leden, beschikt de kansspelautoriteit al geruime tijd over een integriteitsbeleid (de Integriteitscode kansspelautoriteit).
Zodra de kansspelautoriteit met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel de bevoegdheid krijgt om anoniem deel te nemen aan onvergunde kansspelen, zullen hiervoor in de eerder genoemde beslisdocumenten en protocollen aanvullende voorschriften voor worden opgenomen. De uitoefening van deze bevoegdheid zal beperkt blijven, aan strikte regels worden onderworpen en deelname wordt alleen toegestaan voor zover dat plaatsvindt binnen de gecontroleerde en beveiligde onderzoeksomgeving van de kansspelautoriteit.

De bevoegdheid om onder opgave van onjuiste of onvolledige identiteitsgegevens deel te nemen aan kansspelen op afstand mag slechts worden uitgeoefend, voor zover dat voor de vervulling van hun taak redelijkerwijs noodzakelijk is. Omdat de uitoefening van deze bevoegdheid proportioneel moet zijn, moet ook per geval worden overwogen of andere bevoegdheden, zoals bijvoorbeeld het opvragen van bescheiden of een inspectie, zouden kunnen volstaan. Indien wordt overgegaan tot inzet van dit toezichtinstrument, moet de betrokken toezichthouder van het gebruik van de bevoegdheid tot deelname aan kansspelen op afstand een verslag opmaken waarin hij zijn naam en zijn hoedanigheid, de reden voor het gebruik van die bevoegdheid, de voorschriften op de naleving of de handhaving waarvan werd toegezien, en de onjuiste of onvolledige gegevens die hij bij die deelname heeft verstrekt, vermeldt. Ook moet hij de website en, indien mogelijk, de organisator(en) van de kansspelen op afstand vermelden, alsmede de tijd en wijze van deelname en hetgeen hij tijdens het toezichtonderzoek heeft gedaan, wat hem is gebleken en wat er verder tijdens dat onderzoek is voorgevallen (het voorgestelde artikel 34c Wok). Het gebruik van deze toezichtsbevoegdheid is ook hiermee met de nodige waarborgen omgeven.

Deze bevoegdheid zal met name worden aangewend om de geldstromen van illegaal kansspelaanbod te volgen en zo de identiteit van de illegale aanbieders van kansspelen op afstand te achterhalen. Een geringe inzet door de betrokken toezichthouder van de kansspelautoriteit zal hiervoor veelal al volstaan. Ook zal deze bevoegdheid kunnen worden aangewend

om te controleren of vergunninghouders zich houden aan de eisen met betrekking tot de inschrijving van spelers en de identificatie en verificatie van hun identiteit. In die gevallen zal de betrokken toezichthouder niet meer dan het registratieproces hoeven te doorlopen. Aangezien de daadwerkelijke deelname aan kansspelen op afstand door de toezicht-houders van de kansspelautoriteit dus beperkt zal zijn en bovendien gecontroleerd plaatsvindt binnen de organisatie van de kansspelautoriteit zie ik geen enkele reden om te vrezen voor kansspelverslaving bij de toezichthouders, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden.

Om dezelfde reden zal van speelwinst als gevolg van een «mystery player» van de kansspelautoriteit ook maar in zeer beperkte mate sprake kunnen zijn. Eventuele speelwinsten zullen net als de andere financiële positieve resultaten van de kansspelautoriteit worden opgenomen in de egalisatiereserve van de kansspelautoriteit, waarover, als onderdeel van de verantwoording voor de gehele bedrijfsvoering, na accountantscontrole publiekelijk verantwoording wordt afgelegd in het jaarverslag, zo antwoord ik deze leden op hun vraag wat er gebeurt met de speelwinsten die die toezichthouders zouden maken.

De aan het woord zijnde leden hebben ook gevraagd in hoeverre het handhavingsbeleid van de kansspelautoriteit zal zijn gericht op individuele spelers die blijven ingaan op het resterende illegale aanbod aan kansspelen op afstand. De kansspelautoriteit houdt risicogebaseerd toezicht, dat wil zeggen dat op voorhand een inschatting wordt gemaakt van risico's en het toezicht daarop wordt ingericht.
Naar verwachting zijn mogelijke risico's veroorzaakt door individuele spelers bij illegale aanbieders niet zodanig dat de kansspelautoriteit hier in haar handhavingsactiviteiten prioriteit aan zal geven. Het toezicht en de handhaving zal zich richten op naleving van de vergunningvoorschriften door legale aanbieders en het optreden tegen illegale aanbieders. De aanpak van illegale aanbieders is daarnaast vele malen effectiever omdat daarmee direct ook het hele spelersbestand van die betreffende aanbieder wordt bereikt. Daarnaast wordt met het wetsvoorstel beoogt om de speler een aantrekkelijk alternatief van legaal en veilig aanbod te bieden, waardoor hij vrijwillig niet langer gebruik wenst te maken van het illegale aanbod. Ook zal de kansspelautoriteit spelers informeren over de risico's van het gebruik van illegaal aanbod om hen hier van te weerhouden. Inzet van het strafrecht is ultimum remedium, namelijk in die gevallen waarin sprake is van (ernstige) meervoudige of herhaalde overtredingen of indien zich verwevenheid voordoet met (andere) criminele activiteiten. Indien individuele spelers kansspelen misbruiken voor criminele activiteiten kan derhalve het strafrechtelijk worden ingezet. In dat licht zijn al werkafspraken gemaakt tussen de politie, het Openbaar Ministerie en de kansspelautoriteit over samenwerking zo antwoord ik de leden van de **CDA-fractie**. Deze afspraken zullen, daar waar nodig, voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet worden aangevuld.

11.2. Belastingdienst

De leden van de **CDA-fractie** hebben voorts een aantal vragen gesteld over de uitvoeringsaspecten voor de Belastingdienst. Zo vragen deze leden welke extra werklast dit wetsvoorstel met zich meebrengt voor de Belastingdienst en wat de uitvoeringskosten voor de Belastingdienst zijn als gevolg van een gedifferentieerd heffingenstelsel en met betrekking tot heffing bij de speler van een illegaal kansspel. Ook willen deze leden weten hoe de complexiteit als gevolg van de tariefdifferentiatie en de abstracte definitie van kansspelen op afstand zich verhoudt tot de wens om te komen tot vereenvoudiging van fiscale wetgeving en verbeterde uitvoerbaarheid voor de Belastingdienst alsmede hoe de uitvoerings-

kosten voor de Belastingdienst van € 1,8 miljoen per jaar moeten worden beoordeeld ten opzichte van de geraamde opbrengst van € 20 miljoen per jaar.
Als gevolg van het gedifferentieerde tarief zijn de extra uitvoeringskosten voor de Belastingdienst met name in de eerste jaren relatief hoog ten opzichte van de geraamde opbrengst van € 23 miljoen structureel, [121] namelijk € 1,8 miljoen per jaar. Dit wordt vooral veroorzaakt door de verwachte extra procedures over het gedifferentieerde heffingenstelsel. Daarom wordt verwacht dat deze kosten na enige jaren afnemen. Bij een uniform tarief zouden de uitvoeringskosten uitkomen op ongeveer twee ton. De uitvoeringskosten van het speurwerk naar spelers van illegale kansspelen zijn vrij beperkt. Hiermee is ook ingegaan op de vraag van de leden van de **D66-fractie** welke uitvoeringskosten zouden zijn voorzien bij een uniform tarief van 29% met een eventueel verhoogd tarief voor illegaal aanbod.

De leden van de **D66-fractie** hebben gevraagd welke risico's te voorzien zijn voor wat betreft massale bezwaar- en beroepsprocedures bij de Belastingdienst en welke aanscherpingen in de wet daarom reeds zijn doorgevoerd.
In procedures zou de vraag opgeworpen kunnen worden of het onderscheid in fiscale behandeling tussen legaal en illegaal aanbod past binnen het vrij verkeer van diensten en of er sprake is van ongelijke behandeling als bedoeld in het EVRM en IVBPR. Het risico daarbij is dat de Hoge Raad – in bepaalde gevallen – oordeelt dat geen of minder KSB verschuldigd is. Zoals in de memorie van toelichting is vermeld, ben ik van mening dat er voldoende rechtvaardigingsgronden zijn voor het verschil in behandeling tussen legaal en illegaal aanbod. Ten aanzien van de tariefdifferentiatie hebben de exploitanten van kansspelautomaten al aangegeven dat zij voornemens zijn zich te verzetten tegen het verlaagde tarief voor houders van een vergunning voor kansspelen op afstand. Daarbij zal een beroep worden gedaan op de gelijksoortigheid van de spelen en zullen de grenzen tussen de beide categorieën worden opgezocht. Het risico kan zijn dat de rechter uitspreekt dat ook bij de exploitanten van de kansspelautomaten (deels) het verlaagde tarief van toepassing is. In de Wet KSB is een definitie van het begrip «kansspelen op afstand» opgenomen waardoor zoveel mogelijk duidelijkheid wordt gecreëerd. Overigens is het verlaagde tarief slechts van toepassing, indien de aanbieder beschikt over een vergunning voor kansspelen op afstand. Dit is voor exploitanten van kansspelautomaten overigens niet vanzelfsprekend. Het verwachte verzet middels procedures tegen de differentiatie in tarieven duidt niet op een gebrekkig maatschappelijk draagvlak daarvoor, zo kan ik deze leden antwoorden. Het zijn per definitie mogelijke benadeelden die zich verzetten.

De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd wanneer een Nederlander die via een buitenlandse website gokt, illegaal bezig is en hoe deze persoon dit kan weten. Deze leden hebben enkele specifieke vragen hierover gesteld.
Een in Nederland wonende of gevestigde persoon die in Nederland speelt via een website waarvan de aanbieder niet beschikt over een vergunning die is verstrekt door de Nederlandse kansspelautoriteit, neemt deel aan illegale kansspelen. Deze persoon kan nagaan of het een legale of illegale aanbieder is door de website van de kansspelautoriteit te checken. Aan de

[121] Als gevolg van het amendement Schouten bij het Belastingplan 2015 is de derving van € 3 miljoen als gevolg van de maatregel om zwaardere belasting bij deelname aan casinospelen en kansspelautomatenspelen in andere EU/EER-staten te voorkomen, gedekt in het Belastingplan 2015. Daardoor is sprake van een geraamde opbrengst van € 23 miljoen structureel in plaats van € 20 miljoen structureel.

hand van de op de site van de kansspelautoriteit gepubliceerde vergunningen kan de speler nagaan of hij aan een legaal spel deelneemt. Op die site zal worden gepubliceerd aan wie een vergunning is verleend. Op de site van de Belastingdienst kan naar die publicatie worden verwezen. Het is uitsluitend relevant of een vergunning is afgegeven aan de aanbieder. De extensie van de website van de aanbieder, de (Nederlandse) taal op de website, of een advertentie op een Nederlandse website spelen geen rol. Het wel of niet afdragen van de (volgens de vergunning) verschuldigde KSB kan en hoeft de speler niet na te gaan, dit in antwoord op de vraag van de leden van de **CDA-fractie** hierover. Deze leden hebben voorts gevraagd op welke wijze de Belastingdienst beoordeelt of de verschuldigde KSB is afgedragen. De Belastingdienst sluit voor de controles aan bij de (lijst van de) door de kansspelautoriteit verstrekte vergunningen.

Voorts informeren de leden van de **CDA-fractie** welke verwachtingen er bestaan met betrekking tot het achterhalen van spelers die deelnemen aan illegale kansspelen en hierover een belastingtarief van 29% dienen te betalen. Deze leden hebben gevraagd op welke wijze dit speurwerk van de Belastingdienst plaatsvindt.
Al sinds de inwerkingtreding van de wetswijziging inzake de heffing van KSB bij internetkansspelen in 2008 wordt door de Belastingdienst via het internet of andere openbare bronnen – met succes – getracht spelers aan illegale kansspelen te achterhalen (met name pokerspelers). Aan de hand van de publicatie van prijzen, prijswinnaars en nicknames (bij internetkansspelen wordt gespeeld onder een nickname) wordt gezocht naar de daarbij behorende natuurlijke personen. Dat kan onder andere omdat illegale aanbieders zich op het internet profileren met de bij hen gewonnen prijzen en de bij hen spelende prijswinnaars. Bij het achterhalen van de spelers wordt beslist geen onderscheid gemaakt tussen grote spelers met naamsbekendheid en andere spelers. De tot nu toe gevolgde aanpak wordt na invoering van het voorstel voortgezet. Indien nodig kan opschaling plaatsvinden. Overleg op internationaal niveau vindt al plaats, waarbij de heffing bij illegaal internetaanbod ook een onderwerp zal zijn. Verder kan op internationaal niveau worden onderzocht hoe in andere landen spelers bij illegale sites in beeld worden gebracht, zodat zo mogelijk gebruik kan worden gemaakt van in het buitenland opgedane ervaringen. Daarnaast kan op basis van internationale belastingverdragen aan de bevoegde autoriteiten van andere landen informatie worden opgevraagd over deelnemers aan kansspelen. Ingeval een illegale aanbieder strafrechtelijk wordt aangepakt (in samenwerking met de kansspelautoriteit), kan de Belastingdienst inzicht krijgen in de gegevens van spelers en door hen behaalde resultaten. In een deel van de gevallen zullen voldoende gegevens van de spelers zijn vastgelegd door de illegale aanbieder, aangezien er een geldstroom is tussen speler en aanbieder. Er kan ook onderzoek worden gedaan naar de tenaamstelling en herkomst van gelden op de relatief anonieme debitcards. Ondanks de inspanningen van de Belastingdienst kan uiteraard niet worden gegarandeerd dat alle spelers worden achterhaald.

De leden van de **CDA-fractie** vinden de heffing bij de Nederlandse gokker die op een buitenlandse illegale website speelt met name onverstandig, omdat hierdoor de Belastingdienst elke mogelijkheid wordt ontnomen om de buitenlandse aanbieder aan te pakken. Zij hebben gevraagd of ik hierop kan ingaan en of ik hun mening deel dat de staat een extra middel wordt ontnomen om illegale aanbieders aan te pakken. Ook de leden van de **D66-fractie** hebben gevraagd of het bekend zijn met het feit dat mensen deelnemen aan illegale kansspelen niet voldoende reden is om alles in het werk te stellen om de betrokken aanbieders aan te pakken en tegen te werken.

Het vanuit Nederland strafrechtelijk aanpakken van buitenlandse aanbieders is slechts beperkt mogelijk. De kansspelautoriteit heeft daarbij de regie.
Deze regie-functie heeft zij in 2011 van de Belastingdienst overgenomen. Een aanpak van deze aanbieders met fiscale middelen is niet mogelijk omdat er in het geheel geen belastingplicht meer voor de aanbieder zal zijn (ook niet in Nederland). Heffing bij de buitenlandse illegale aanbieder over de vanuit Nederland genoten bruto spelopbrengst zal praktisch gezien ook niet goed mogelijk zijn door het ontbreken van de noodzakelijke informatie, omdat illegale aanbieders geen verplichting hebben om hun gegevens in de controledatabank te plaatsen. Ook zullen bij de invordering van eventuele belastingschulden praktische problemen zijn bij het afdwingen van betaling van die schulden. Het wel of niet belasten van de speler heeft daar overigens geen invloed op. Bij niet-vergunninghouders die niet in ons land gevestigd zijn, heeft Nederland geen mogelijkheden om met fiscale middelen een eind te maken aan de illegale situatie.

12. Administratieve lasten en nalevingskosten

De leden van de **CDA-fractie**, die er op wijzen dat vergunninghouders nu ook al bezoekers moeten identificeren om te voorkomen dat minderjarigen binnenkomen en nu ook al een zekere zorgplicht hebben om kansspelverslaving zo veel mogelijk te voorkomen, hebben gevraagd naar een nadere toelichting op het verwachte jaarlijkse bedrag van € 59 miljoen aan nalevingskosten. Genoemde kosten, zo antwoord ik hen, betreffen een schatting van additionele kosten voor speelautomatenhallen als gevolg van verplichtingen uit het wetsvoorstel. In speelautomatenhallen wordt alleen de identiteit gecontroleerd, indien twijfel bestaat over of een bezoeker de leeftijdsgrens van 18 jaar heeft bereikt. In verband met de invoering van het centraal register, zal voortaan de identiteit van elke bezoeker moeten worden vastgesteld voordat toegang mag worden verleend. Speelautomatenhallen houden op dit moment «witte lijsten» bij (met foto's), om spelers met een entreeverbod te identificeren. Aan de hand van de foto's wordt gekeken of de bezoeker op de lijst staat en bij twijfel wordt de identiteit gecontroleerd. De «witte lijst» wordt op regionaal niveau afgestemd, zodat probleemspelers in de gehele regio uit de speelautomatenhallen worden geweerd. Met het invoeren van een centraal register worden dergelijke geregistreerde spelers niet alleen regionaal, maar landelijk geweigerd. Dit kan in de praktijk betekenen dat het aantal bezoekers dat geweigerd moet worden toeneemt.

Daarnaast bestaat er, zoals de aan het woord zijnde leden terecht opmerken, inderdaad al een zorgplicht voor aanbieders van landgebonden kansspelen. Deze bestaat voornamelijk uit het begrenzen van reclame-activiteiten en verplichte scholing van personeel. Holland Casino heeft de zorgplicht zelf verder ingevuld middels zijn Preventiebeleid Kansspelen. De speelhallen hebben dat afzonderlijk gedaan waardoor het beleid per speelhal verschilt. Met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wordt de zorgplicht verder uitgebreid en geformaliseerd. Naast het raadplegen van het centraal register voor alle bezoekers zullen vergunninghouders in het kader van de zorgplicht het speelgedrag van spelers moeten monitoren, analyseren en op basis daarvan waar nodig interveniëren in een persoonlijk onderhoud. Daarnaast moet de vergunninghouder dossiers opbouwen en deze overhandigen en toelichten wanneer hij in het kader van zijn zorgplicht een speler aandraagt voor onvrijwillige uitsluiting. Ook heeft de vergunninghouder een informatieplicht naar de speler. Zo moet hij de speler informeren over de risico's van deelname aan kansspelen en over de mogelijkheden voor hulpverlening. Deze nieuwe werkzaamheden leiden ertoe dat er structureel kosten

gemaakt moeten worden voor de inzet van extra personeel. Tevens moet dit personeel worden opgeleid om te kunnen voldoen aan de zorgplicht.

Voor het uitvoeren van deze extra taken is naar schatting van onderzoeksbureau Sira op basis van interviews met marktpartijen gemiddeld één extra medewerker nodig tijdens de openingsuren. Hierbij is uitgegaan van een gemiddelde, waarbij rekening is gehouden met eventuele piekmomenten en de aanwezigheid van meerdere entrees per vestiging. In verband met de relatief ruime openingstijden van speelautomatenhallen (circa 100–120 uur per week), komt dit neer op circa drie fte extra per vestiging. Deze extra capaciteit is niet nodig in de casino's, aangezien men daar al aan deze verplichtingen moet voldoen. Eén fte kost gemiddeld € 73.960. Voor drie medewerkers betekent dit € 218.900 per vestiging. Met 268 vestigingen komt het totaalbedrag op basis van de schattingen van Sira op € 58.659.800.

De adviezen van Actal en Sira zijn met deze nota aan de Tweede Kamer gezonden.

De leden van de **CDA-fractie**, die hebben gevraagd om een inventarisatie onder de landgebonden aanbieders naar de omvang van het verlies van arbeidsplaatsen bij producenten van kansspelautomaten, exploitanten van amusementscentra en exploitanten in de horeca, antwoord ik dat ik in paragraaf 5.6 in antwoord op vragen van de leden van de VVD- en D66-fracties al uitgebreid ben ingegaan op het onderzoek van Sira op basis van de door de branche aangereikte cijfers naar de administratieve lasten en nalevingskosten. De vraag hoe de vergunninghouders met administratieve lasten en nalevingskosten omgaan, is een bedrijfsmatige overweging.

De leden van de **D66-fractie**, die hebben gevraagd naar de reden waarom de grootste investering voor aanbieders van kansspelen op afstand naar verwachting het ontwikkelen van een spelsysteem zal zijn dat voldoet aan de eisen van de Nederlandse kansspelregeling, antwoord ik dat bij de ontwikkeling van de Nederlandse eisen die aan kansspelen op afstand zullen worden gesteld, weliswaar zo veel mogelijk rekening is gehouden met normen die ook door andere lidstaten zijn aangelegd en met de *best practices* van de internationale praktijk, maar dat de specifieke Nederlandse eisen met name op het gebied van verslavingspreventie – de actieve zorgplicht – zwaarder zijn dan in andere lidstaten. Het gaat met name om de systematische registratie en analyse van het speelgedrag van de spelers door geschoold personeel van de vergunninghouder. Dit heeft gevolgen voor de personeelsbezetting en de elektronische middelen van het spelsysteem van de vergunninghouder. Ook de normen voor het voorkomen en bestrijden van witwassen en andere vormen van criminaliteit zijn hoog.

Ik verwacht, zo antwoord ik aan het woord zijnde leden voorts, dat de Nederlandse eisen er inderdaad toe zullen leiden dat bepaalde kansspelaanbieders van een vergunningaanvraag zullen afzien. Het zal daarbij met name gaan om de niet betrouwbare, deskundige en minder verantwoord opererende kansspelaanbieders die een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar spelaanbod niet hoog in het vaandel dragen en de aanvullende investeringen die met het voorgestelde hoge beschermingsniveau gemoeid zijn, niet zullen kunnen of willen doen. Dit is zeker niet bezwaarlijk. Het voorliggende wetsvoorstel beoogt nu eenmaal in het online aanbod het kaf van het koren te scheiden en de risico's van het online aanbod zo veel mogelijk te beteugelen.
Het zou echter wel bezwaarlijk worden, indien de kosten die met de diverse verplichtingen en beperkingen gepaard gaan, dermate hoog

oplopen dat ook betrouwbare en deskundige kansspelaanbieders die wel een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar spelaanbod kunnen en willen verzorgen, van een vergunningaanvraag afzien omdat zij de nodige investeringen niet kunnen doen. In dat geval komt de gewenste kanalisatie immers in het geding. De totale kosten die de voorgestelde regulering voor verantwoord opererende kansspelaanbieders meebrengt, zijn naar mijn mening realistisch om drie jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een kanalisatie van 80% van het bruto spelresultaat te kunnen verwachten. Er is echter niet veel ruimte om nog nadere kostenverhogende of inkomstendervende maatregelen te treffen zonder dat die ten laste gaan van de gewenste kanalisatie.

De leden van de **D66-fractie**, die hebben gevraagd per welke tijdseenheid de structurele last van 11.250 uur voor burgers om zich te registeren op een website van een kansspelaanbieder is en hoe dat urenaantal en het aantal van 112.500 uur voor de initiële belasting is berekend, antwoord ik als volgt. Uit het onderzoek van Sira blijkt dat ten aanzien van het vaststellen van de identiteit van de spelers, de tijdsbesteding voor burgers wordt geschat op circa 15 minuten. Daarbij worden vijf minuten gerekend voor het invullen van het profiel, vijf minuten voor het opzoeken van het identiteitsbewijs, het scannen en het uploaden van het identiteitsbewijs en nog eens vijf minuten voor de verificatiebetaling. Het SIRA onderzoek is uitgegaan van de aanname dat circa 565.000 Nederlanders deelnemen aan kansspelen op afstand. Uitgaande van een kanalisatiegraad van 75% betekent dit dat circa 450.000 spelers zich initieel moeten registreren. Waarschijnlijk wordt dit niet direct in het eerste jaar bereikt en spreiden deze kosten zich uit over enkele jaren. Voor de structurele lasten wordt uitgegaan van een verloop in het spelersbestand van 10% per jaar oftewel 45.000 registraties.

De initiële administratieve lasten voor de burger zijn zo geraamd op 112.500 uur.[122] De structurele administratieve lasten voor de burger zijn geraamd op 11.250 uur.[123]

13. Niveau van regelgeving

De leden van de **VVD-**, **PvdA-**, **PVV-**, **CDA-**, **ChristenUnie-** en de **SGP-fracties** hebben verschillende vragen gesteld over de delegatiebepalingen in het wetsvoorstel en de gedelegeerde regelgeving waarin het kansspelenbeleid nader wordt uitgewerkt.

Bij de beantwoording van deze vragen stel ik voorop dat de reikwijdte en de structurele elementen van de voorgestelde regulering overeenkomstig de Aanwijzing 22 van de Aanwijzingen voor de regelgeving in het wetsvoorstel zelf zijn opgenomen. Ik wijs in dit verband op, bijvoorbeeld, de definitie van kansspelen op afstand, de vergunning en het vergunningenstelsel, de gronden voor afwijzing, schorsing en intrekking van de vergunning, de voornaamste duurzame voorwaarden waaraan de vergunninghouder en zijn organisatie moeten voldoen waaronder hun betrouwbaarheid, hun bedrijfsvoering en de keuring daarvan, de toezichtsbevoegdheden en de sancties.

Ook de vergunningvoorwaarden zijn op hoofdlijnen in het wetsvoorstel opgenomen, zo antwoord ik de leden van de **VVD-** en **PvdA-fracties**. Er worden eisen gesteld aan onder meer de vestigingsplaats, de rechtsvorm, de transparantie, de continuïteit, de bedrijfsvoering en de keuring

[122] 450.000 registraties x 0,25 uur (15 minuten) = 112.500 uur.
[123] Door het verloop van 10% in de spelers bedragen de structurele administratieve lasten voor burgers en bedrijven 10% van de initiële administratieve lasten.

daarvan, de betrouwbaarheid en deskundigheid van de kansspelaanbieder, en aan de wijze waarop deze de kansspelen organiseert, die onder meer betrekking hebben op de inschrijving en aanmelding van spelers, de betalingen en de preventie van kansspelverslaving. De leden van de **PvdA-** en **SP-fracties** wijs ik in dit verband ook op de artikelen 27j, 27ja, 30u, 30v, 31k, 31m, 33da en 33h, waarin vereisten ten aanzien van het verslavingspreventiebeleid, in aanvulling op het bestaande artikel 4a Wok, worden gegeven.

De verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van kansspelen op afstand vereist regeling van een groot aantal onderwerpen die niet allemaal tot in detail op wetsniveau hoeven te worden uitgewerkt. Dit is met het oog op het streven naar bestendige wetgeving (Aanwijzing 10) en techniek-neutraliteit veelal ook niet wenselijk. Het is zaak dat de overheid met wetgeving en de kansspelautoriteit met haar uitvoeringsbeleid, adequaat kunnen inspelen op (onder meer technologische) ontwikkelingen. Het enkele gegeven dat de wijze waarop de nadere invulling van de gedelegeerde regelgeving op dit moment al is voorzien, zo antwoord ik de leden van de **PVV-** en **ChistenUnie-fracties**, betekent nog niet dat die nadere uitwerking ook voldoende duurzaam is voor regeling op wetsniveau. De internationale praktijk van kansspelen op afstand en de daarbij gebruikte technieken zijn aan snelle verandering onderhevig. Daarom is het van belang dat de toepasselijke Nederlandse regelgeving snel en adequaat op dergelijke ontwikkelingen kan reageren om de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid ook op langere termijn te kunnen waarborgen. Het heeft weinig zin om zeer concrete uitvoeringsnormen op wetsniveau te formaliseren indien die op korte of middellange termijn achterhaald zijn en dus moeten worden aangepast. Duurzaamheid van de kansspelwetgeving vergt flexibiliteit en daarmee iets algemenere normen en delegatie. Dit wetsvoorstel voorziet daarin.

De wetenschap op het gebied van kansspelverslaving en de beste methoden om verslaving te voorkomen, is continu in ontwikkeling. Vastlegging van de huidige stand van de wetenschap op wetsniveau zou toekomstige ontwikkelingen op het gebied van verslavingspreventie in de weg staan en zou op den duur dus mogelijk kunnen leiden tot een lager beschermingsniveau dan het niveau dat met nieuwe ontwikkelingen mogelijk is. Ook technologische ontwikkelingen op het gebied van bijvoorbeeld elektronische telecommunicatie, elektronische betalingen op afstand en de identificatie en verificatie op afstand van spelers, kunnen in de praktijk grote voordelen bieden voor de realisering van de doelstellingen van het kansspelbeleid. Die kunnen ook leiden tot kostenreductie voor vergunninghouder.

De leden van diverse fracties constateren terecht dat veel van deze onderwerpen nadere uitwerking behoeven in lagere regelgeving. Het gaat hierbij met name om een nieuw Besluit kansspelen op afstand, een nieuwe Regeling kansspelen op afstand en een ingrijpende aanvulling van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen, zo antwoord ik de leden van de **VVD-fractie**. Daarnaast moeten ook bijvoorbeeld het Kansspelenbesluit, het Speelautomatenbesluit 2000 en het Uitvoeringsbesluit Wwft worden aangepast.

Met het oog op de betrokkenheid van het parlement in dit wetgevingsproces, is in de memorie van toelichting bij voorliggend wetsvoorstel al uitgebreid ingegaan op de meeste onderwerpen die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur in de lagere regelgeving nader zullen worden uitgewerkt en de invulling die mij daarbij voor ogen staat. Aan die nadere uitwerking wordt nog hard gewerkt. In de verschillende paragrafen van deze nota wordt in antwoord op de vragen van de fracties nader

ingegaan op de uitwerking die het kabinet hierbij voor ogen heeft. Naar mijn mening kan het parlement op deze manier tot een gedegen beoordeling van de voorgestelde regulering van kansspelen op afstand komen.

Daarnaast zal ik de Tweede Kamer informeren over de inhoud van de uitwerking van de diverse delegatiebepalingen in de lagere regelgeving. De diverse regelingen zullen in de loop van 2015 in concept tot stand worden gebracht en aan de Tweede Kamer worden toegezonden. Zoals gezegd, wordt daaraan nog hard gewerkt.

Uiteraard zal ik ook eventuele nadere vragen van de Kamer over de nadere uitwerking van de diverse delegatiebepalingen in de lagere regelgeving en het kansspelbeleid op de gebruikelijke wijze beantwoorden.

Ik zie dan ook geen bijzondere redenen om naast de hiervoor geschetste parlementaire betrokkenheid bij de nadere beleidsontwikkeling, nog een formele voorhangbepaling in het wetsvoorstel op te nemen, zo antwoord ik de leden van de **VVD-fractie**.

Aangezien in die regelingen onder meer invulling wordt geven aan dwingende delegatiebepalingen in het wetsvoorstel, zullen zij tegelijk met de Wet kansspelen op afstand in werking treden, zo antwoord ik de leden van de **VVD-fractie**. Dit neemt niet weg dat zekerheidshalve is voorzien in de mogelijkheid om bepaalde onderdelen van de wet en de daarop rustende onderdelen van de uitvoeringsregelingen op enig later moment in werking te laten treden, bijvoorbeeld indien de speelautomatensector meer tijd nodig blijkt te hebben om de nodige technische en organisatorische aanpassingen aan het verslavingspreventiebeleid te implementeren. Randvoorwaarde voor gedifferentieerde inwerkingtreding is dat de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van kansspelen op afstand voldoende gewaarborgd is. Op dit moment wordt echter nog geen gedifferentieerde inwerkingtreding voorzien.

De wijze waarop aanvragen moeten worden ingediend, zo antwoord ik de leden van de **VVD-fractie**, wordt beheerst door de Awb. Daarover worden geen nadere regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgesteld. Wel zal de kansspelautoriteit een aanvraagformulier en uitvoeringsbeleid hierover kunnen vaststellen.
Ook het beleid van de kansspelautoriteit over de wijze waarop zij toezicht houdt, wordt niet nader in algemeen verbindende voorschriften geregeld. Dat is immers aan de kansspelautoriteit als zelfstandig (toezichthoudend) bestuursorgaan. Wel worden extra verplichtingen aan de vergunninghouder opgelegd – in aanvulling op de reeds uit de Awb voortvloeiende verplichtingen – om dat toezicht in deze internationaal opererende sector zo goed mogelijk te laten verlopen. Ik wijs deze leden onder meer op de voorgestelde artikelen 34k en 34l.

De leden van de **VVD-fractie** hebben voorts gevraagd hoe voorkomen wordt dat de beoogde lagere regelgeving een dusdanige omvang aanneemt dat de kansspelaanbieder daarin verdrinkt. Ik antwoord deze leden dat bij de nadere uitwerking van de lagere regelgeving waar mogelijk wordt aangesloten bij bestaande normen die in de internationale praktijk van kansspelen op afstand worden gehanteerd. Omdat Nederland een van de laatste lidstaten is om kansspelen op afstand te reguleren, trek ik daarbij lering uit de praktijkervaringen van de andere lidstaten die ons zijn voorgegaan in de regulering van kansspelen op afstand en de *best practices* van de vergunninghouders in die lidstaten. Het is duidelijk dat onnodige regel- en lastendruk voor het bedrijfsleven ten koste gaat van de door de regering gewenste kanalisatiegraad. Ik wijs deze leden er wel op

dat een uitgebreid pakket aan technische en operationele eisen noodzakelijk is voor een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar kansspelaanbod. Verantwoord opererende kansspelaanbieders die voldoen aan de wettelijke eisen van andere lidstaten waar zij met een vergunning hun kansspeldiensten aanbieden, zijn hiermee al grotendeels bekend en zullen hierdoor naar verwachting ook weinig aanvullende lasten ondervinden. De eisen die de regering aan die aanbieders stelt in het kader van het Nederlandse verslavingspreventiebeleid, brengen noodzakelijkerwijs wel aanvullende regels met zich mee. Bij de nadere uitwerking daarvan wordt uiteraard steeds bezien in hoeverre die noodzakelijk zijn.

14. Totstandkoming wetsvoorstel

Adviezen en rapporten

Aan het voorliggende wetsvoorstel ligt een groot aantal adviezen en rapporten ten grondslag. De leden van de **CDA-fractie**, die hebben gevraagd naar een overzicht van de reacties welke precies hebben geleid tot wijzigingen in het wetsvoorstel, verwijs ik kortheidshalve naar paragraaf 15 van de memorie van toelichting. Met de indiening van het wetsvoorstel is een groot aantal adviezen en rapporten aan de kamer meegezonden. Bij deze nota zend ik tevens enkele aanvullende, waaronder nieuwe adviezen en rapporten mee.

Blokkeren van internetverkeer

Voor het blokkeren van internetverkeer is voorafgaande machtiging van een rechter-commissaris nodig. De regeling van de bindende aanwijzing in de eerdere consultatieversie van het wetsvoorstel voorzag in een andere regeling van voorafgaande rechterlijke toetsing. Die hield in dat de termijn waarbinnen aan de aanwijzing gevolg moet worden gegeven, indien bij de bevoegde rechter tijdig een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan, niet eerder eindigt dan zes weken nadat op dat verzoek is beslist. De vraag van de leden van de **D66-fractie** of dit duidt op een grondhouding waarbij gezocht wordt naar zo ruim mogelijke bevoegdheden die bij het opstellen van de gedelegeerde regelgeving alsnog tot uiting komt, beantwoord ik ontkennend. De regering onderkent het belang van de vrijheid van meningsuiting en de voorafgaande rechtelijke toetsing. Na aanpassing voorziet de thans voorgestelde regeling in het vereiste van voorafgaande machtiging door de rechter-commissaris. Daarvan kan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur niet worden afgeweken. Overigens voorzie ik op dit moment geen gedelegeerde regelgeving met betrekking tot de bindende aanwijzing.

De bindende aanwijzing tot het blokkeren van bepaald internetverkeer is een uiterst middel dat pas wordt ingezet nadat lichtere middelen die de kansspelautoriteit kan inzetten om de illegale kansspelen op afstand te beëindigen, geen soelaas blijken te bieden. Hoeveel tijd met het gehele proces gemoeid gaat, kan niet in het algemeen worden aangeven, zo antwoord ik de leden van de **SGP-fractie**. Aangezien het hier gaat om gevallen waarin de inzet van lichtere middelen – waaronder een verzoek aan de betrokken serviceprovider op basis van de gedragscode «Notice and Take Down» dat geen voorafgaande machtiging van de rechter commissaris vereist – geen soelaas blijkt te bieden zie ik geen mogelijkheid voor versnelling. Overigens zal met de afgifte van die machtiging zelf naar verwachting niet meer dan enkele dagen zijn gemoeid.

II ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I

Onderdeel A (artikel 1, eerste, derde en vierde lid)

Voorgesteld wordt het verbod op het «bevorderen» van deelname aan illegale kansspelen te verduidelijken door dit uit te breiden met een verbod om middelen voor deelname aan illegale kansspelen te verschaffen. Het «bevorderen» van deelname aan legale kansspelen blijft toegestaan binnen de grenzen van artikel 4a Wok en het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen. De passage op pagina 74 van de memorie van toelichting, waarnaar de leden van de **CDA-fractie** verwijzen, heeft betrekking op dit begrip «bevorderen» in het algemeen, ongeacht of het daarbij gaat om illegale dan wel legale kansspelen. Daarom is, zo antwoord ik deze leden, het woordje «illegale» tussen haakjes geplaatst. Zogeheten «affiliate marketing» van legale kansspelen op afstand zal binnen de grenzen van een verantwoord wervingsbeleid inderdaad zijn toegestaan.

Voorbeelden van middelen waarmee deelname aan (illegale) kansspelen worden bevorderd, zo antwoord ik deze leden voorts, zijn onder meer internetdiensten, betaaldiensten en de diensten van de zogeheten platformproviders aan wie kansspelaanbieders onderdelen van het spelsysteem, zoals bijvoorbeeld de hard- en software voor de kansspelen en de spelersadministratie, kunnen uitbesteden en die hun producten en diensten veelal aan meerdere kansspelaanbieders tegelijk aanbieden.

Het bestaande begrip «bevorderen» is ruim. Naar algemeen taalgebruik wordt daaronder verstaan het ontplooien van activiteiten die deelname aan illegale kansspelen helpen, ondersteunen, vergemakkelijken of beter laten verlopen, daartoe bijdragen of daartoe voorzieningen aanbieden of beschikbaar stellen. Met de voorgestelde aanvulling van het eerste lid, onder b, is slechts beoogd om buiten iedere twijfel te stellen dat ook het verschaffen van middelen, waaronder de hiervoor genoemde diensten, die de deelname aan illegale kansspelen bevorderen, is verboden. Daarover is in de praktijk enige onduidelijkheid gerezen die weggenomen moet worden. Voor verdere aanpassing – bijvoorbeeld langs de lijnen van artikel 48 Sr – zie ik geen noodzaak, zo antwoord ik de leden van de **SGP-fractie**.

Onderdeel B (artikel 1a)

Met het oog op de discussie die van tijd tot tijd in rechte wordt gevoerd over de vraag of poker al dan niet een kansspel is, wordt voorgesteld in artikel 1a buiten twijfel te stellen dat poker voor de toepassing van de Wok als kansspel wordt aangemerkt. Op de vraag van de leden van de **ChristenUnie-fractie** waarom hierbij geen definitie van poker is opgenomen, antwoord ik dat dat zonder onevenredige verzwaring van de regeldruk en uitvoeringslasten niet mogelijk is en dat dat ook niet nodig is om de gewenste duidelijkheid te verschaffen. Definiëring van poker zou moeten geschieden aan de hand van de spelregels en de karakteristieke kenmerken van dat spel. Er bestaan echter bijzonder veel varianten van

het pokerspel met eigen spelregels en karakteristieken.[124] Inventarisatie hiervan zou een bijzonder uitgebreide regeling vergen die bovendien ook voortdurend – tegen hoge kosten – zou moeten worden onderhouden. Dit is echter niet nodig, aangezien kansspelaanbieders die een of meer varianten van het pokerspel organiseren, daarbij zelf al aangeven dat hun aanbod (een bepaalde variant van) poker betreft. Indien een kansspelaanbieder onverhoopt zou betwisten dat het door hem als «poker» aangeboden kansspel daadwerkelijk een poker-variant is, kan worden teruggevallen op de algemene definitie van kansspel in artikel 1, eerste lid, onder a, Wok.

Onderdelen D en E (artikelen 6 en 6a)

Met de behandeling van aanvragen tot het verlenen of wijzigingen van kansspelvergunningen door de kansspelautoriteit zijn uitvoeringskosten voor de kansspelautoriteit gemoeid. Dit geldt ongeacht de vraag of die behandeling leidt tot afwijzing of inwilliging van de aanvraag. Het is redelijk dat die kosten door de aanvrager worden voldaan, zo antwoord ik de leden van de **CDA-fractie** op hun vraag waarom het wenselijk is dat ook leges in rekening worden gebracht voor het organiseren van de staatsloterij, de instantloterij, sportprijsvragen, de totalisator, het lottospel en casinospelen.

Onderdelen H, I, N en O (artikelen 27j, 27ja, 30u en 30v)

Artikelen 27ja en 30v

Tweede lid

De voorgestelde artikelen 27ja, 30v en 31m bevatten bepalingen met betrekking tot het verslavingspreventiebeleid en met name tot de interventies in het speelgedrag van de speler door de vergunninghouders. Die interventies worden afgestemd op de aard van de gesignaleerde problematiek en kunnen uiteindelijk leiden tot inschrijving van de speler in het centraal register uitsluiting kansspelen (artikel 33h Wok). Deze bepalingen vormen een aanvulling op de algemene verplichting die reeds op grond van artikel 4a Wok op de vergunninghouder rust om de nodige maatregelen te treffen om kansspelverslaving tegen te gaan en die in het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen nader zijn ingevuld. In dat besluit zijn voor de huidige vergunninghouders die kansspelen aanbieden in speelautomatenhallen en speelcasino's al opleidingseisen gesteld. Die eisen zullen ook gaan gelden voor de vergunninghouders die kansspelen op afstand aanbieden. Ook zij worden dus op grond van het bestaande artikel 4a Wok verplicht te voldoen aan die eisen, zo antwoord ik de leden van de **CDA-fractie**.

Derde lid

De vergunninghouder die redelijkerwijs moet vermoeden dat de speler door onmatige deelname aan kansspelen of door kansspelverslaving schade kan berokkenen aan zichzelf of aan naasten, moet die speler adviseren zich in te schrijven in het centraal register (artikel 33h). Voor de

---

[124] Voorbeelden van pokervarianten waarbij de spelers tegen elkaar spelen zijn 2–7 Draw, 5 Card Draw, 5 Card Stud, 7 Card Stud, 7 Card Stud Eight or Better, 8-Game, 10-Game, Ace to Five Draw, Anacondapoker, Badugi, Poker Baseball, Blind Man's Bluff, Chapeau (poker), Big Two of Chinees poker, Cincinnati Poker, Dealer's choice, H.O.R.S.E., Omaha High (Hold'em), Omaha High/Low (Hold'em), Pineapple, Razz, Texas Hold 'em. Daarnaast zijn er varianten van poker waarbij de speler niet andere spelers maar tegen de organisator speelt, zoals 3 Card Poker, Carribean Stud Poker, Deuces Wild, Pai Gow Poker en Video poker. Deze voorbeelden zijn niet limitatief.

vraag wanneer sprake is van een dergelijk redelijk vermoeden is van belang het speelgedrag van de betrokken speler in relatie tot de risico-indicatoren die duiden op kansspelverslaving. Hoewel het hierbij uiteraard niet gaat een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit, moet het redelijke vermoeden van de vergunninghouder dat de speler zichzelf of zijn naasten met zijn speelgedrag schade kan berokkenen wel zijn gebaseerd op objectieve feiten en omstandigheden. Subjectieve vermoedens zijn niet voldoende, zo antwoord ik de leden van de **CDA-fractie**.

De leden van de **CDA-** en **SGP-fracties** hebben gevraagd om nadere onderbouwing van de verwachting dat een grote meerderheid van de betrokken spelers het advies tot zelfuitsluiting zal volgen. Een advies tot zelfuitsluiting, zo antwoord ik deze leden, wordt niet lichtzinnig gegeven. Een op het gebied van verslavingspreventie getrainde medewerker van de vergunninghouder zal hiertoe pas overgaan nadat deze heeft geoordeeld, op basis van gegevens die over het speelgedrag van de betrokken speler zijn verzameld en geanalyseerd in een persoonlijk onderhoud met die speler, dat tijdelijke zelfuitsluiting in zijn geval het meest passende middel is om het speelgedrag te matigen. Zelfuitsluiting voor een bepaalde periode is slechts één van deze hulpmiddelen. De ervaring van zowel aanbieders van kansspelen op afstand als van Holland Casino en de speelautomatenhallen leert dat het overgrote deel van de spelers na aanleiding van een gesprek met een medewerker zelf besluit tot een vrijwillig entreeverbod of -beperking. In de praktijk van Holland Casino is gemiddeld 97,5% van alle entreeverboden en -beperkingen in de periode 2007–2009 op eigen verzoek van de speler tot stand gekomen.

Ik beschik niet over informatie over het aantal personen dat zich uit wil laten sluiten, afgezet tegen het aantal risico-en probleemspelers. Wel kan ik de leden van de **SGP-fractie** antwoorden dat de ervaring uit het buitenland leert dat in België reeds een significant gedeelte van de spelers gebruikt maakt van de mogelijkheid zich tijdelijk van alle risicovolle kansspelen uit te sluiten.
De Belgische Kansspelcommissie schat in dat gedurende 2013 meer dan 400.000 spelers op de legale kansspelwebsites hebben gespeeld. In datzelfde jaar heeft de Belgische Kansspelcommissie 24.010 vrijwillige uitsluitingsdossiers aangemaakt zodat die spelers uitgesloten konden worden.[125]
In Denemarken groeit het aantal spelers dat in het centraal register Rofus ingeschreven staat, gestaag sinds de instelling daarvan begin 2012. Eind december 2012 hadden ongeveer 1.450 personen zich vrijwillig in Rofus ingeschreven. Eind december 2013 stonden ongeveer 2.870 personen ingeschreven.[126]

De vraag van de leden van de **CDA-fractie** of inschrijving in het centraal register door de kansspelautoriteit neerkomt op een vorm van zelf-incriminatie, antwoord ik ontkennend. De speler die zichzelf of zijn naasten door zijn speelgedrag schade kan berokkenen en die ondanks het daartoe strekkende advies van de in verslavingspreventie geschoolde medewerker van de vergunninghouder niet overgaat tot zelfuitsluiting, kan naar aanleiding van een kennisgeving aan de kansspelautoriteit alsnog door de kansspelautoriteit van deelname aan risicovolle kansspelen worden uitgesloten door inschrijving in het centraal register. Die inschrijving is wel een ingrijpende maatregel, maar geen punitieve

125 http://www.gamingcommission.be/opencms/export/sites/default/jhksweb_nl/documents/Jaarverslag_KSC_2013_NL.pdf
126 https://spillemyndigheden.dk/sites/default/files/filer-til-download/The%20Danish%20Gambling%20Authority%27s%20annual%20report%202013.pdf

sanctie. Het is een maatregel die de betrokken speler in de gelegenheid stelt afstand te nemen tot kansspelen en dit te gebruiken om in samenwerking met verslavingszorg zijn gedrag onder controle te krijgen en (verdere) schade te voorkomen. Die speler moet door de kansspelautoriteit in ieder geval in de gelegenheid worden gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen op het voornemen om hem in het centraal register in te schrijven. Dit volgt uit het vereiste dat belastende besluiten zorgvuldig moeten worden voorbereid (artikel 4:8 Awb). De kansspelautoriteit moet een zorgvuldige beoordeling maken van de aard van het speelgedrag en de negatieve gevolgen daarvan op bijvoorbeeld het gezinsbudget of de gezinssituatie van de speler of diens arbeidssituatie. De betrokken speler is niet verplicht van die gelegenheid gebruik te maken. Ik vermag niet in te zien hoe hierbij sprake zou kunnen zijn van zelfincriminatie door de speler. Omdat in deze procedure geen sprake is van een voornemen om de betrokken vergunninghouder een bestuurlijke boete op te leggen, zie ik ook geen zelfincriminatie door de vergunninghouder.

Vierde lid

Indien een probleemspeler het advies van de vergunninghouder tot zelfuitsluiting door middel van inschrijving in het register niet volgt, moet de vergunninghouder op grond van het vierde lid de kansspelautoriteit hiervan in kennis stellen. De kansspelautoriteit kan die speler vervolgens tegen diens wil alsnog inschrijven in het centraal register uitsluiting kansspelen. De daarbij door de kansspelautoriteit te volgen procedure wordt beheerst door de Awb. Dat brengt onder meer mee dat de kansspelautoriteit de nodige kennis moet vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen (artikel 3:2 Awb). Die zullen in ieder geval door de betrokken vergunninghouder moeten worden aangeleverd, maar kunnen ook door de betrokken speler worden aangevoerd. Die speler moet in ieder geval door de kansspelautoriteit in de gelegenheid worden gesteld om zijn zienswijze op een voorgenomen onvrijwillige inschrijving in het centraal register naar voren te brengen (artikel 4:8 Awb) en kan daarbij ook zelf (aanvullende) gegevens aanvoeren, zo antwoord ik de leden van de **CDA-fractie.**

Onderdeel P (Titel Vb. Kansspelen op afstand)

Artikel 31 (algemeen)

Eerste lid

Kansspelen op afstand zijn gedefinieerd als kansspelen die op afstand met elektronische communicatiemiddelen worden aangeboden en waaraan wordt deelgenomen zonder fysiek contact met degene die die gelegenheid geeft of die voor deelname aan die kansspelen ruimte en middelen ter beschikking stelt. Met deze definitie is zoveel mogelijk aangesloten bij de regelgeving van andere EU lidstaten en internationale instrumenten. De leden van verschillende fracties hebben vragen gesteld over het onderscheid tussen landgebonden kansspelen en kansspelen op afstand.

Indien een landgebonden vergunninghouder die een speelautomatenhal exploiteert, in zijn hal apparaten installeert waarop spelers kunnen deelnemen aan kansspelen die via het internet of een intranet zijn aangesloten op een centrale server, is sprake van fysiek contact tussen de vergunninghouder of diens personeel en de speler. Er moet immers personeel in die automatenhal aanwezig zijn. Dit wordt niet anders, indien die landgebonden vergunninghouder bepaalde taken uitbesteedt aan een derde.

Indien een aanbieder voor deelname aan kansspelen via het internet een landgebonden inrichting en apparatuur ter beschikking stelt zonder toezichthoudend personeel – en spelers toegang tot die ruimte en apparatuur verschaft door middel van bijvoorbeeld een pasje of een toegangscode – is sprake van het organiseren van kansspelen op afstand. Het toepasselijke kansspelbelastingtarief is daarom 20%, indien die aanbieder houder is van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand, zo antwoord ik de leden van de **CDA-** en **SGP-fracties**. Die aanbieder is ook een bijdrage aan het verslavingsfonds verschuldigd.

Een dergelijke situatie lijkt mij overigens hypothetisch, aangezien de houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand geen investeringen hoeft te doen in de aanschaf en het onderhoud van dergelijke fysieke onbemande ruimtes en eigen apparatuur in die ruimtes.

Indien de betrokken aanbieder geen houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand is, is het toepasselijke kansspelbelastingtarief 29%.

De exploitant van een speelautomatenhal of speelcasino die in zijn pand apparaten installeert die in wezen op het internet of een intranet aangesloten terminals zijn, is in overtreding, zo antwoord ik de leden van de **CDA-fractie** op hun vraag naar de overige nadelen voor landgebonden aanbieders die in hun pand dergelijke apparaten installeren. Alleen speelautomaten voorzien van een toelatingskeurmerk zijn toegestaan in landgebonden inrichtingen. Speelautomaten waarop kansspelen op afstand worden aangeboden kunnen op basis van het Speelautomatenbesluit 2000 en de Speelautomatenregeling 2000 niet worden toegelaten. Hierop wordt door de kansspelautoriteit toegezien.

De leden van de **SGP-fractie**, die de indruk hebben dat dit wetsvoorstel tot gevolg kan hebben dat kansspelen via allerlei communicatiemiddelen mogelijk kan worden gemaakt indien daar maar vraag naar is, antwoord ik dat met dit wetsvoorstel niet wordt beoogd om nieuwe vraag naar kansspelen op afstand te creëren en mensen die niet willen deelnemen aan kansspelen op afstand daartoe over te halen, maar om de – nu en in de toekomst – daadwerkelijk bestaande vraag in goede banen te leiden. Zoals ik hiervoor in paragraaf 4.1.1 heb aangegeven, is een techniekflexibele regeling op formeel-wettelijk niveau van belang voor de gewenste, duurzame kanalisatie om ook op toekomstige ontwikkelingen op het gebied van telecommunicatie adequaat te kunnen reageren.

Tweede lid

De vraag van de leden van de **SGP-fractie** of voor de verkoop van deelnamebewijzen van fysieke kansspelen wèl het hoge kansspelbelastingtarief geldt, kan ik bevestigend beantwoorden. Die fysieke kansspelen zijn geen kansspelen op afstand en de toekomstige houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand zullen geen loterij-producten mogen aanbieden. Ik wijs deze leden er in dit verband nog op dat de effectieve belastingdruk voor de aanbieders van loterijen lager is dan voor aanbieders van kansspelen op afstand, doordat voor loterijen een andere grondslag geldt en er een vrijstelling geldt voor prijzen tot € 449.

Artikel 31a

Eerste lid

De leden van de **CDA-fractie**, die hebben gevraagd of overwogen is een maximum in te stellen met betrekking tot het aantal te verleningen vergunningen en hoeveel vergunningen naar verwachting verleend zullen worden, verwijs ik naar de paragrafen 4.2.2 en 10.

Artikel 31c (weigering)

Artikel 31c bevat de gronden waarop de aanvraag om een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand moet worden afgewezen. De beoordeling van de vraag of een van die gronden van toepassing is, is aan de raad van bestuur van de kansspelautoriteit die verantwoordelijk is voor de vergunningverlening. De aanvraagprocedure wordt beheerst door de regels van het algemene bestuursrecht in de Awb. De leden van de **CDA-fractie** hebben enkele vragen gesteld over de komende uitvoeringspraktijk van de kansspelautoriteit.

Voor zover die vragen ertoe strekken aan de orde te stellen in welke mate de bij de aanvraag overgelegde documenten voldoende zekerheid zullen bieden voor de daadwerkelijke praktijk van de kansspelaanbieder na vergunningverlening, antwoord ik deze leden dat dit ter beoordeling van de kansspelautoriteit is. Die kan aan de eventueel te verlenen vergunning bovendien voorschriften verbinden, indien zij dat in het belang van de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van de kansspelen ter meerdere zekerheid nodig acht. Indien na vergunningverlening niet volledig aan de voorwaarden wordt voldaan of de vergunningvoorschriften niet worden nageleefd, kan dat voor de kansspelautoriteit aanleiding geven de vergunning in te trekken, zo antwoord ik deze leden op hun vraag of het niet beter zou zijn als een vergunning onder voorbehoud wordt verleend tot het moment dat de papieren definitief in orde zijn gemaakt.

De weigering of intrekking van een vergunning in een andere EU-lidstaat is een van de factoren die bij de beoordeling van een vergunningaanvraag in Nederland wordt betrokken de vraag. In hoeverre een dergelijke weigering of intrekking in het concrete geval tot weigering van een Nederlandse vergunning zal leiden, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden, is aan de beoordeling van de kansspelautoriteit. Die maakt haar eigen afweging bij de vraag of wel of geen vergunning kan worden verleend en onderzoekt daarbij in hoeverre wordt voldaan aan de eisen die de Nederlandse kansspelregelgeving stelt. Indien zij op de hoogte is van het feit dat een aanbieder in een andere lidstaat geen vergunning heeft gekregen, zal zij nader onderzoeken op welke grond de vergunning daar geweigerd is. Indien een vergunning in een andere lidstaat is afgewezen omdat niet is voldaan aan een of meerdere vereisten die ook in Nederland gelden, is dit uiteraard een relevant gegeven voor de vergunningaanvraag in Nederland. Voorbeelden zijn onder meer overtredingen van de relevante kansspelregelgeving, relevante strafrechtelijke antecedenten van de uiteindelijk belanghebbende of van de beleidsbepalers en het niet-uitkeren van speelwinsten.

Afdeling 3. De vergunninghouder

Artikel 31g

Eerste lid

De leden van de **CDA-fractie**, die de regering hebben gevraagd in te gaan op de regulering van kansspelen op afstand in België en de wijze waarop recht wordt gedaan aan de motie-Van Toorenburg c.s., verwijs ik naar paragraaf 4.2.2.

Artikel 31h (bedrijfsvoering)

Derde lid

De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd naar een cijfermatige onderbouwing van de verwachting dat steekproefsgewijze keuring uiteindelijk leidt tot lagere lasten en naar de risico's van steekproefsgewijze keuring in vergelijking met periodieke (jaarlijkse) keuringen.

De kosten van een keuring door een geaccrediteerde keuringsinstelling, zo antwoord ik, worden geschat op circa € 50.000. Daarnaast is in sommige landen, waaronder Denemarken, verplicht dat het systeem vier keer per jaar een zogenoemde penetratie test ondergaat, waarbij het systeem wordt getest op hack-gevoeligheid. Een dergelijke test kost, afhankelijk van de omvang van de test, circa € 5.000. In de berekeningen is ervan uitgegaan dat het systeem één keer in de vijf jaar wordt gekeurd en vier keer per jaar een penetratie test ondergaat. Het jaarlijkse onderhoud aan het systeem wordt geschat op circa € 15.000. Vier keer per jaar wordt een penetratie test à € 5.000 uitgevoerd.
Uit het SIRA rapport volgt dat de structurele nalevingskosten bij een vijfjaarlijkse keuring geschat worden op € 2,0 miljoen per jaar.[127] Bij een jaarlijkse keuring lopen de kosten op tot een bedrag van € 3,8 miljoen per jaar.[128]
Wanneer wordt afgezien van een vijfjaarlijkse keuring kunnen de structurele nalevingskosten geschat worden op € 1,6 miljoen per jaar.[129]

Voorafgaand aan vergunningverlening moet de aanbieder aantonen dat zijn spelsysteem betrouwbaar en controleerbaar is. Daartoe moet hij een keuringsrapport van een geaccrediteerde keuringsinstelling overleggen. Na vergunningverlening is hij verplicht wijzigingen van het spelsysteem door een geaccrediteerde keuringsinstelling te laten keuren en die te melden aan de kansspelautoriteit. Aan dit wijzigingsbeheer worden nadere eisen gesteld. Daarnaast moet hij het spelsysteem door een geaccrediteerde keuringsinstelling laten keuren, indien de kansspelautoriteit dat bepaalt. De tijdstippen waarop die aanvullende keuring moeten worden verricht, worden op basis van een risicoanalyse en steekproefsgewijs bepaald. Bij haar risicoanalyse kan de kansspelautoriteit alle de haar ter beschikking staande gegevens betrekken, waaronder bijvoorbeeld ingekomen klachten van spelers, informatie van andere toezichthouders en gegevens uit de controledatabank. Die aanvullende (al dan niet steekproefsgewijze) keuringen vinden niet op gezette tijden plaats en worden kort van tevoren aangekondigd. Iedere vergunninghouder kan op

[127] € 10.000 (kosten per jaar voor de vijfjaarlijkse keuring) + € 15.000 (onderhoud) + € 20.000 (4 x € 5.000 voor de penetratie test = € 45.000 x 45 bedrijven = € 2.025.000.

[128] € 50.000 (kosten per jaar) + € 15.000 (onderhoud) + € 20.000 (4 x € 5.000 voor de penetratie test) = € 85.000 x 45 bedrijven = € 3.825.000.

[129] € 15.000 (onderhoud) + € 20.000 (4 x € 5.000 voor de penetratie test) = € 35.000 x 45 bedrijven = € 1.575.000.

ieder moment een aanwijzing tot het laten verrichten van een aanvullende keuring verwachten. Verwacht wordt dat dit leidt tot betere naleving door de vergunninghouder van de Nederlandse kansspelregelgeving dan een periodieke keuring die de vergunninghouder op gezette tijden – bijvoorbeeld 1 juli van ieder jaar – kan verwachten en waarop hij kan anticiperen. In het voorgestelde stelsel met initiële keuringen bij de vergunningverlening, incidentele keuringen bij wijzigingen en op aanwijzing van de kansspelautoriteit, stelselmatige informatieverstrekking van de vergunninghouder aan de kansspelautoriteit (onder meer door middel van de controledatabank en periodieke rapportages) en de bevoegdheid van de kansspelautoriteit om de primaire systemen van de vergunninghouder te inspecteren, zie ik in de afwezigheid van een periodieke (jaarlijkse) keuring geen bijzonder toezichtrisico.

Artikel 31i (betrouwbaarheid)

Op grond van artikel 31i, derde lid, kan de vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand worden geweigerd in het geval van en onder de voorwaarden bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob. Het derde lid is facultatief geredigeerd, omdat daadwerkelijke weigering van een kansspelvergunning op grond van een advies van het Landelijk Bureau Bibob – dat aangeeft of en in welke mate sprake is van «ernstig gevaar van misbruik» maar niets zegt over niet vergunningverlening – een belangenafweging door de kansspelautoriteit vergt, zo antwoord ik de leden van de **SGP-fractie** op hun vraag waarom geen sprake is van een verplichting om te weigeren. De kansspelautoriteit moet bij de voorbereiding van een besluit op de vergunningaanvraag de bij dat besluit betrokken belangen afwegen. Een imperatieve redactie zou er bijvoorbeeld toe kunnen leiden dat een vergunning moet worden geweigerd op de enkele grond dat een onderneming, waarop thans verder niets ten nadele valt aan te merken, in het (verre) verleden zonder vergunning kansspelen op afstand in Nederland heeft aangeboden. Met de facultatieve redactie in artikel 31i, derde lid, wordt aangesloten bij de reeds bestaande mogelijkheden om aanwezigheidsvergunningen en exploitatievergunning voor kansspelautomaten te weigeren of in te trekken, die in de artikelen 30e, derde lid, 30f, derde lid, 30k, derde lid, en 30l, derde lid, Wok ook facultatief zijn geredigeerd.

Afdeling 4. Het organiseren van kansspelen op afstand

Artikel 31k

Eerste lid

Het is niet de bedoeling de vergunninghouder te verplichten bij indicaties van risicovol speelgedrag contact op te nemen met de familie of de werkgever van de betrokken speler. Bij dergelijke indicaties moet de vergunninghouder wel contact opnemen met de betrokken speler zelf en hem ertoe bewegen zijn speelgedrag te matigen. Bij de inschrijving als speler, zo antwoord ik de leden van de **CDA-fractie**, hoeven daarom geen telefoonnummers of andere contactgegevens van naasten of werkgevers te worden opgegeven. Ik wijs deze leden er verder op dat het succes van regulering van kansspelen op afstand afhankelijk is van een hoge kanalisatiegraad, die mede wordt bepaald door de mate waarin het gereguleerde stelsel voor de speler voldoende aantrekkelijk is. Het is daarom van belang dat een speler zich relatief snel en makkelijk als speler kan inschrijven en daarvan niet wordt weerhouden door onnodige drempels. De ervaring in Frankrijk leert dat het stellen van een hoog aantal eisen aan die inschrijving ten laste gaat van de te bereiken kanalisatiegraad. Het opgeven van contactgegevens van naasten en

werkgevers zal naar verwachting voor spelers een hoge drempel vormen om zich bij een vergunninghouder in te schrijven en kan hen er toe brengen het illegale aanbod te verkiezen boven het gereguleerde aanbod. Dat gezinsleden van een speler die problematisch speelgedrag vertoont, zich wel rechtstreeks tot de kansspelautoriteit kunnen wenden met het verzoek die speler tijdelijk van deelname uit te sluiten, maakt het nog geenszins noodzakelijk dat de vergunninghouder moet beschikken over de contactgegevens van gezinsleden of werkgevers van de ingeschreven spelers.

De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd naar de reden waarom bij de inschrijving van de speler geen adres hoeft te worden opgegeven van waaruit die speler (over het algemeen) zal deelnemen aan kansspelen op afstand en naar de mogelijke toegevoegde waarde van een dergelijk vereiste. Voor zover deze vraag betrekking heeft op het IP-adres van die speler, antwoord ik dat ik daar geen goede reden voor zie en hun vraag naar de toegevoegde waarde hiervan dus niet kan beantwoorden. Een speler die voldoet aan de voorwaarden voor inschrijving, kan na zijn inschrijving aan de vergunde kansspelen deelnemen vanaf iedere computer, ongeacht het IP-adres, en wordt hierin niet beperkt tot zijn privécomputer thuis. Het verplicht opgeven van een dergelijk IP-adres vormt een onnodige extra drempel voor inschrijving en is ook daarom met het oog op de gewenste kanalisatiegraad niet wenselijk.
Bij de inschrijving moeten wel het woonadres van de speler en diens e-mail adres en telefoonnummer worden opgegeven. Voordat de inschrijving wordt afgerond moet de vergunninghouder ten minste het opgegeven e-mail adres of telefoonnummer hebben geverifieerd om te bepalen of de speler ook daadwerkelijk bereikbaar is via dat e-mail adres of telefoonnummer, zo antwoord ik deze leden voorts.

Op hun vraag waarom personen die niet beschikken over een burgerservicenummer mogen deelnemen aan kansspelen op afstand en met welke gegevens het centraal register in zo'n geval kan worden geraadpleegd, antwoord ik de leden van de **CDA-fractie** als volgt. Niet iedereen die zich daadwerkelijk in Nederland bevindt, beschikt over een burgerservicenummer.
Het centraal register wordt door vergunninghouders geraadpleegd op basis van een sluitend deurbeleid. Dit betekent dat het centraal register moet worden geraadpleegd voor alle bezoekers van een speelcasino of een speelautomatenhal en voor alle deelnemers aan vergunde kansspelen op afstand. Personen die niet over een burgerservicenummer beschikken, zoals buitenlandse toeristen, kunnen wel speelhallen en speelcasino's bezoeken. Het is uiteraard niet wenselijk dat deze door het ontbreken van een burgerservicenummer naar het illegale aanbod worden gedreven en daarmee een bijdrage leveren aan dat illegale aanbod. De regering acht het niet proportioneel om landgebonden vergunninghouders te verplichten voortaan bezoekers zonder burgerservicenummer aan de deur te weigeren, de keuzevrijheid van dergelijke personen te beperken en hem de bescherming van het gereguleerde aanbod te onthouden. Dit geldt evenzeer voor kansspelen op afstand. De controle op inschrijving in het centraal register kan daarom ook worden geïnitieerd door het invoeren van een set identificerende gegevens van reisdocumenten. Deze identificerende gegevens bestaan uit de voornaam en -letters, achternaam, geboortedatum en geboorteplaats en het geslacht van de speler.

Artikel 31l

Eerste lid

De vraag van de leden van de **CDA-fractie** of uitgesloten is dat onder een prijs in natura wordt verstaan een geldbedrag dat contant wordt uitbetaald aan de speler, antwoord ik bevestigend. In het algemeen taalgebruik wordt onder een betaling in natura verstaan een betaling niet bestaand in een geldsom. Een prijs die bestaat uit een geldbedrag, ongeacht de wijze van betaling, is dus geen prijs in natura. De uitkering daarvan is een betalingstransactie. In de lagere regelgeving worden strikte regels gesteld aan die betalingstransacties. De uitkering van geldbedragen aan de speler verloopt uitsluitend door debitering van diens speelrekening en creditering van diens daaraan gekoppelde betaalrekening bij een bank of betaaldienstverlener.

Vierde lid

Op de vraag van de leden van de **CDA-fractie** wat er zal gebeuren met het saldo op de speelrekening van een speler die is betrapt op fraude of vals spel, antwoord ik dat de vergunninghouder niet wordt verplicht dit saldo ten goede te laten komen aan het verslavingsfonds of goede doelen. Wel zal hij als onderdeel van zijn integriteitsbeleid, waarop ik hiervoor in paragraaf 4.5 reeds ben ingegaan, zowel naar de kansspelautoriteit als naar de spelers op transparante wijze moeten aangeven op welke wijze hij gevallen van oneerlijk spelverloop of andere vormen van fraude behandelt en wat de bestemming is van de gelden die niet aan de speler mogen worden uitgekeerd indien die op onrechtmatige wijze zijn verkregen.

Voor zover de aan het woord zijnde leden vrezen voor oneigenlijke praktijken bij de vergunninghouder, deel ik die vrees niet. De kansspelaanbieder wordt bij de vergunningaanvraag aan de poort beoordeeld op onder meer diens deskundigheid en betrouwbaarheid, zodat alleen betrouwbare aanbieders die een voldoende hoog niveau van consumentenbescherming kunnen bieden, voor een vergunning in aanmerking komen.
Een speler die meent dat zijn speelwinst ten onrechte niet wordt uitgekeerd, kan een rechtsvordering tegen de betrokken vergunninghouder instellen en bovendien een klacht bij de kansspelautoriteit indienen. Ingeval van een klacht zal de betrokken vergunninghouder de kansspelautoriteit alle gegevens moeten verstrekken die deze nodig heeft om de klacht te beoordelen. Indien de kansspelautoriteit tot de conclusie komt dat de betrokken vergunninghouder speeltegoeden ten onrechte niet uitkeert, kan dit gevolgen hebben voor de vergunning.
Daarnaast kunnen spelers die menen dat hun spelerstegoeden ten onrechte niet worden uitgekeerd, hieraan op internetfora ruchtbaarheid geven, hetgeen de reputatie van de vergunninghouder bij andere spelers niet ten goede komt. Ik acht de kans minimaal dat een vergunninghouder hiermee zijn investeringen, reputatie en spelersbestand wil riskeren.

Artikel 31m

Gedetailleerde uitwerking van de exacte risico-indicatoren en de exacte parameters van het spelersprofiel, zo antwoord ik de leden van de **SGP-fractie**, leent zich niet voor vastlegging op wetsniveau. De wetenschap op het gebied van kansspelverslavingspreventie is continu in ontwikkeling. De regering wil toekomstige ontwikkelingen in de wetenschap en de *best practices* op dit gebied, die tot verhoging van het

beschermingsniveau kunnen leiden, niet in de weg staan door de huidige inzichten op formeel-wettelijk niveau te regelen.

Op de vraag van de aan het woord zijnde leden of wordt overwogen om het anonieme aanbod aan hulp ook te regelen en daarmee verplicht te stellen, antwoord ik dat de toekomstige vergunninghouders niet verplicht worden om anonieme (online) verslavingshulp aan spelers te verlenen. Zij moeten preventieve maatregelen nemen en de spelers wijzen op het beschikbare anonieme aanbod, maar het verlenen van anonieme hulp behoort niet tot hun taken en zij zijn daartoe ook niet geëquipeerd. Wel wordt met het voorgestelde verslavingsfonds bewerkstelligd dat de vergunninghouders door middel van een heffing een bijdrage leveren aan de kosten van (anonieme) behandeling van kansspelverslaving, die veelal door zorginstellingen en zelfhulpgroepen wordt geboden.

Onderdeel V (artikel 33h)

Onderdeel a

De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd naar de wenselijkheid om gegevens van de speler die na een periode van inschrijving in het centraal register uitsluiting kansspelen, niet langer van deelname aan kansspelen is uitgesloten, toch in het raadpleegbare gedeelte van het register zichtbaar te laten. Zij menen dat de vergunninghouder die speler zo kan herkennen als iemand die in het verleden ingeschreven is geweest, hetgeen voor hem een extra indicatie zou kunnen vormen dat die speler mogelijk een risico- of probleemspeler is.
Het doel van het centraal register als sluitstuk van het preventiebeleid, zo antwoord ik deze leden, is de tijdelijke uitsluiting van bepaalde spelers van deelname aan risicovolle kansspelen. Hierbij past niet de registratie van historische uitsluitinggegevens van spelers en de verstrekking daarvan aan de diverse vergunninghouders. De regering acht het niet wenselijk om dergelijke privacygevoelige informatie over spelers met vergunninghouders uit te wisselen. Ook wil de regering voorkomen dat spelers een onnodig hoge drempel ervaren om zich op vrijwillige basis in het centraal register in te schrijven. Een langdurige of blijvende registratie zal naar verwachting voor spelers een dergelijke drempel opwerpen.

Onderdeel Z (artikelen 34k en 34l)

Artikel 34k

Het voorgestelde artikel 34k biedt de basis om vergunninghouders te verplichten bepaalde toezichtinformatie te registreren en aan de kansspelautoriteit te verstrekken. Artikel 34k ziet niet alleen op houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand, maar op allen die houder zijn van een vergunning op grond van de Wok. Deze bepaling vormt onderdeel van de algemene toezichts- en handhavingsbepalingen in de Wok. Per deelmarkt zal worden bezien of de desbetreffende vergunninghouder tot gegevensregistratie en- verstrekking wordt verplicht. Daarom is de delegatiebepaling in artikel 34k facultatief geredigeerd, zo antwoord ik de leden van de **SGP-fractie**.

Een verplichting tot gegevensregistratie en- verstrekking zal zeker in het leven worden geroepen ten aanzien van de houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand. Bij de reorganisatie van de landgebonden casinomarkt zullen ook de houders van een vergunning tot het organiseren van een speelcasino hiertoe worden verplicht. Bij een kleine incidentele loterij ten behoeve van bijvoorbeeld de plaatselijke voetbalvereniging (artikel 3 Wok) of een winkelweekactie (artikel 7b Wok)

zijn de risico's in het algemeen echter beperkt en ligt een dergelijke verplichting minder voor de hand.

Onderdeel CC (artikel 34n)

Artikel 34n

Zoals ik hiervoor in paragraaf 14 in antwoord op vragen van de leden van de D66-fractie heb aangegeven, is voor het ontoegankelijk maken van een illegale kansspelwebsite de voorafgaande machtiging van een rechter-commissaris nodig. De bindende aanwijzing tot het ontoegankelijk maken van zo'n kansspelwebsite is een uiterst middel dat pas wordt ingezet nadat lichtere middelen die de kansspelautoriteit kan inzetten om de illegale kansspelen op afstand te beëindigen, geen soelaas blijken te bieden. Hoeveel tijd met het gehele proces gemoeid gaat, kan niet in het algemeen worden aangeven, zo antwoord ik de leden van de **SGP-fractie**. Aangezien het hier gaat om gevallen waarin de inzet van lichtere middelen – waaronder een verzoek aan de betrokken internetserviceprovider op basis van de gedragscode «Notice and Take Down» die geen voorafgaande machtiging van de rechter commissaris vereist – geen soelaas blijkt te bieden, zie ik geen mogelijkheid voor versnelling. Overigens zal met enkel het verzoek om een machtiging van de rechter-commissaris naar verwachting niet meer dan enkele dagen zijn gemoeid.

ARTIKEL V

De leden van de **SGP-fractie**, die hebben gevraagd naar de reden waarom de Bibob-procedure niet verplicht wordt gesteld, antwoord ik dat de Bibob-procedure niet in alle gevallen nuttig of nodig zal zijn. Het stelsel van die integriteitsbeoordeling is zo ingericht dat het betrokken bestuursorgaan – in dit geval de raad van bestuur van de kansspelautoriteit – eerst een eigen onderzoek verricht naar de vraag of de betrokken vergunningaanvrager wel integer is en vervolgens de afweging maakt of een advies van het Landelijk Bureau Bibob nodig of wenselijk is. Zoals ik hiervoor in paragraaf 4.6 heb aangegeven, zal de kansspelautoriteit beleidsregels opstellen en bekendmaken met betrekking tot haar gebruik van het Bibob-instrumentarium. De effectiviteit van het Bibob-instrumentarium is overigens wel afhankelijk van de mate waarin gegevens uit het buitenland kunnen worden verkregen.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff

Bijlage 1.

Internationale vergelijking

Landenvergelijking

1) Regulering
2) Vergunningstelsel
   - Open/gesloten stelsel
   - Vergunningsduur
   - B2B vergunningen
3) Verslavingspreventie
   - Toename aantal kansspelverslaafden
   - Verslavingsfonds
   - Interventie in het speelgedrag
   - CRUKS: aantal vrijwillige en onvrijwillige uitsluitingen
4) Consumentenbescherming
   - Extensies
   - Hoogte zekerheidsstelling
   - Waarborgen spelerstegoeden
5) Fraude / matchfixing
   - Sportweddenschappen
   - Methoden van identificatie en verificatie
6) Toezicht en handhaving
   - Toezichtinformatie
   - Locatie van de server
   - Blokkades
7) Financiële aspecten
   - Tarief kansspelbelasting
   - Tariefdifferentiatie online / landgebonden
   - Kosten vergunningaanvraag
   - Hoogte en besteding kansspelheffing

Inleiding

De meeste EU-lidstaten hebben op een of ander wijze de kansspelen op afstand gereguleerd. De leden van de verschillende fracties hebben ten aanzien van enkele aspecten gevraagd naar een vergelijking met de regulering in andere EU-lidstaten.

Aangezien veel lidstaten reeds overgegaan zijn tot regulering van online kansspelen is bij de totstandkoming van de maatregelen op grond van het wetsvoorstel gekeken naar de ervaringen die in het buitenland zijn opgedaan, met name naar de regulering in omringende landen zoals België, Denemarken, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Vanwege de beperkte beschikbaarheid van relevante informatie is een uitputtende vergelijking echter niet mogelijk.

Voor deze landenvergelijking is gebruik gemaakt van verschillende bronnen:
- PwC, Study on the role of the regulators for online gambling: authorisation, supervision and enforcement, oktober 2014.
- D.E. de Bruin, M.J. Labree, E. Jaspers, Kansspelen op afstand. Legalisering van online kansspelen in Europa: impactanalyse kansspelverslaving en lessons learned, CVO- Research & Consultancy in opdracht van het WODC, november 2014
- Gambling Compliance, Research Services. Modernisation of Games of Chance, 2014
- Informatie van buitenlandse toezichthouders

Waar mogelijk is hierbij ook informatie uit andere lidstaten betrokken.

1) Regulering

Diverse lidstaten zijn de afgelopen decennia overgegaan tot enige vorm (soms stapsgewijs) van regulering van online kansspelen. *Malta* heeft in 2004 als eerste lidstaat online kansspelen (casinospelen, poker en sportweddenschappen) door middel van specifieke regelgeving gereguleerd.
In *Italië* zijn online kansspelen geleidelijk gereguleerd. In 2001 werd aangevangen met de regulering van online totalisator weddenschappen. Vervolgens werden in 2009 online bingo en in 2011 online casinospelen gereguleerd. *Frankrijk* en *Spanje* zijn in respectievelijk 2010 en 2011 overgegaan tot regulering van online kansspelen.
In het *Verenigd Koninkrijk* zijn online kansspelen al sinds 2005 gereguleerd. Echter de reikwijdte van de regulering was beperkt tot aanbieders die tenminste één onderdeel van het spelsysteem in het Verenigd Koninkrijk onderhielden, waardoor feitelijk geen enkele online aanbieder onder die regulering viel. De wetgeving voor online kansspelen is daarop in 2014 aangepast. Sinds die tijd geldt het zogenaamde *point of consumption* principe, en ziet de reikwijdte van de regelgeving op het grondgebied waarop gebruik wordt gemaakt van het aanbod van de kansspelaanbieder, waardoor ook online aanbieders die geen enkel onderdeel van hun spelsysteem op het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk hebben, maar hun aanbod wel richten op deze markt onder de regulering vallen.
In *Denemarken* had Danske Spil sinds 2003 een exclusief recht om alle sportweddenschappen en loterijen aan te bieden. In 2012 is de kansspelwetgeving in Denemarken herzien, waarmee Danske Spil haar exclusieve recht op de kansspelmarkt is kwijtgeraakt, met uitzondering van loterijproducten. De nieuwe Deense wet biedt een kader voor een open vergunningstelsel voor het aanbieden van online kansspelen (casinospelen, poker en sportweddenschappen).
Ook *België* heeft in 2012 de online kansspelmarkt middels specifieke wetgeving gereguleerd. Naast Nederland, worden momenteel ook in Portugal, Bulgarije en Ierland online kansspelen (opnieuw) gereguleerd. Voor een volledig overzicht wordt verwezen naar het in opdracht van het WODC uitgevoerde onderzoek naar kansspelverslaving[130] in andere Europese landen en het landenoverzicht bij het in opdracht van de Europese Commissie door PwC uitgevoerde onderzoek.[131]

2) Vergunningstelsel

Open/gesloten stelsel

De regulering per lidstaat verschilt zeer. Sommige lidstaten stellen beperkingen aan het soort kansspelen dat online mag worden aangeboden, andere lidstaten stellen beperkingen aan het aantal vergunningen die beschikbaar zijn, sommige lidstaten hebben geen beperking qua aantal, maar stellen strikte vergunningsvoorwaarden, en weer andere lidstaten stellen geheel geen eisen.
België hanteert een stelsel waarbij geen beperking wordt opgelegd ten aanzien van het soort kansspelen dat mag worden aangeboden. Wel stelt België als eis dat een vergunning voor landgebonden kansspelen noodzakelijk is voor het verkrijgen van een vergunning voor de online

---

[130] D.E. de Bruin, M.J. Labree, E. Jaspers, *Kansspelen op afstand. Legalisering van online kansspelen in Europa: impactanalyse kansspelverslaving en lessons learned,* Utrecht, CVO-Research & Consultancy in opdracht van het WODC, november 2014.

[131] PwC, *Study on the role of the regulators for online gambling: authorisation, supervision and enforcement,* oktober 2014, te raadplegen via http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/gambling/links/index_en.htm.

variant van het kansspel. Daarmee is het Belgische maximale aantal vergunningen dat voor online kansspelen verkregen kan worden gelijk aan het aantal landgeboden vergunningen, te weten negen vergunningen voor een online speelcasino, 180 vergunningen voor online speelautomatenspellen en 34 vergunningen voor het organiseren van online weddenschappen.

Ook *Denemarken* hanteert een stelsel waarin geen beperkingen gelden ten aanzien van het soort kansspelen dat mag worden aangeboden. Alleen loterijproducten behoren tot het exclusieve recht van Danske Spil. Daarbovenop stelt Denemarken geen eisen aan het aantal vergunninghouders.

Frankrijk heeft het aantal vergunningen niet op voorhand beperkt, maar het soort kansspelen dat mag worden aangeboden wordt in Frankrijk wel beperkt. Online mogen alleen sportweddenschappen en poker worden aangeboden. Online casinospelen, waaronder fruitspelletjes, maar ook weddenschappen middels betting exchange zijn niet toegestaan in Frankrijk. Francaise des Jeux heeft in Frankrijk het exclusieve recht op online loterijen en bingo.

Italië, *Spanje* en het *Verenigd Koninkrijk* kennen net als Denemarken een stelsel waarin geen beperkingen gelden ten aanzien van het soort kansspelen dat online mag worden aangeboden, alsook geen beperking aan het aantal vergunningen dat kan worden verkregen. Bovendien worden naast sportweddenschappen ook weddenschappen op gebeurtenissen toegestaan, waaronder virtuele weddenschappen.

In *Duitsland* is gekozen om het aantal vergunningen te beperken. Op grond van het Interstate Gambling Treaty zijn 20 vergunningen beschikbaar voor online sportweddenschappen. Deze 20 vergunning zijn verdeeld aan online aanbieders, maar als gevolg van juridische procedures, aangespannen door online aanbieders die buiten de boot vielen en geen vergunning hebben verkregen, is tot op heden nog geen enkele online vergunning voor sportweddenschappen operationeel in Duitsland.

Vergunningsduur

Ook ten aanzien van de vergunningsduur verschilt de regulering in de diverse lidstaten. In de meeste lidstaten, waaronder *Denemarken, Frankrijk, Malta, Hongarije, Roemenië,* en *Griekenland*, geldt net als in Nederland een vergunningsduur van vijf jaar. In Denemarken zijn naast de reguliere vergunningen ook vergunningen beschikbaar met een geldigheidsduur van één jaar. Voor deze vergunning gelden minder strenge vergunningsvoorwaarden. Alleen aanbieders met een maximale omzet van 1 miljoen DK komen hiervoor in aanmerking.

Sommige lidstaten kennen een langere vergunningsduur. In *België* is een vergunning voor categorie A+(casinospelen) vijftien jaar geldig, voor categorie B+ (speelautomaten spelen) negen jaar en voor categorie F1+ (weddenschappen) eveneens negen jaar.
In *Polen* geldt een vergunningsduur van zes jaar en in *Spanje* een vergunningsduur van tien jaar voor regular licenses. In *Kroatië* en *Oostenrijk* geldt een vergunningsduur van vijftien jaar. In het *Verenigd Koninkrijk, Letland en Litouwen* is de vergunning in principe onbeperkt geldig, met alleen een intrekkingsgrond indien niet (langer) aan de vergunningsvoorwaarden wordt voldaan.

Alleen *Cyprus* kent een kortere vergunningsduur, namelijk van twee jaar.

B2B vergunningen

België en het *Verenigd Koninkrijk* hebben gekozen voor een aanvullend B2B vergunningstelsel. Zo moeten in het *Verenigd Koninkrijk* de ontwikkelaar, leverancier en beheerder van kansspelsoftware over een *gambling software licence* beschikken, en de kansspelaanbieder over een *operating licence*. In *België* moet onder andere de producent, of leverancier van kansspelen over een aparte vergunning (klasse E) beschikken. Reden hiervoor is dat deze landen direct toezicht willen uitoefenen op de subcontractant.

In Nederland is gekozen voor een B2C vergunningstelsel. De vergunninghouder is verantwoordelijk dat subcontractanten handelen conform zijn vergunningsvoorwaarden en hij zal dan ook een serieuze due diligence moeten verrichten om zich te verzekeren van de betrouwbaarheid en deskundigheid van de B2B-leverancier voordat hij hiermee in zee gaat. De vergunninghouder moet bij de vergunningsaanvraag uiteenzetten welke onderdelen hij uitbesteed aan derden. Indien de subcontractant niet handelt conform de vergunningsvoorwaarden riskeert de vergunninghouder een boete, en zet hij zijn vergunning op het spel.

3) Verslavingspreventie

Toename aantal kansspelverslaafden

Uit het onderzoek van het WODC[132] blijkt dat op basis van beschikbare onderzoeken geen goed beeld kan worden gegeven van de prevalentie van kansspelverslaving in Europa. Uit het onderzoek van het WODC komt verder naar voren dat niet gebleken is dat in de verdiepingslanden een positief of negatief verband bestaat tussen legalisering van kansspelen op afstand en kansspelverslaving. De beschikbare cijfers geven een zeer vertekend beeld weer, vanwege het gebruik van verschillende meetinstrumenten en verschillende groepen waarop de meetinstrumenten worden toegepast (bijvoorbeeld steeksproefsgewijs, het aantal telefoontjes naar verslavingszorg, of het aantal personen dat zich daadwerkelijk aanmeld voor behandeling).
In *Denemarken* heeft de Minister van Financiën aangekondigd op korte termijn een onderzoek te willen laten uitvoeren naar het aantal kansspelverslaafden. Daarbij is een belangrijke vraag of sprake is van een stijging van dat aantal en, zo dat het geval is, of die stijging is te relateren aan de legalisering van kansspelen op afstand. Recent, niet representatief onderzoek, geïnitieerd door een Deense verslavingszorg instelling (Ludomani), geeft hier ook geen uitsluitsel over.
Zoals in paragraaf 3.2.3 van de nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven, is mede naar aanleiding van de motie-Rebel en Bruins-Slot[133] besloten het WODC een actuele meting naar kansspelverslaving in Nederland te laten uitvoeren. De Kamer wordt rond eind april over de uitkomsten van deze meting ten aanzien van online kansspelen geïnformeerd. Na de zomer zal de Kamer worden geïnformeerd over de uitkomsten in brede zin, namelijk een meting ten aanzien van het gehele kansspelbeleid. Belangrijke opmerking is dat Nederlandse regulering sterk inzet op het voorkomen van kansspelverslaving. De actieve zorgplicht die vergunningshouders hebben is uniek in Europa.

---

[132] D.E. de Bruin, M.J. Labree, E. Jaspers, *Kansspelen op afstand. Legalisering van online kansspelen in Europa: impactanalyse kansspelverslaving en lessons learned*, Utrecht, CVO-Research & Consultancy in opdracht van het WODC, november 2014.
[133] Kamerstukken II 2014/15, 24 077, nr. 337.

Verslavingsfonds

Ook enkele andere lidstaten hebben net als Nederland initiatieven opgericht om een bijdrage te leveren aan de kosten van preventiehulp, van (anonieme) behandeling van kansspelverslaving en van onderzoek naar preventie en behandeling van kansspelverslaving. Zo heeft *Malta* recentelijk (februari 2014) de Responsible Gaming Foundation (RGF) opgericht. Cijfers omtrent de tarieven en bestedingen van de RGF zijn echter niet voorhanden. Verder kent het *Verenigd Koninkrijk* de charitatieve instelling Gamcare. Naast verslavingspreventie en onderzoek, houdt Gamcare zich met name bezig met de behandeling van (kansspel)verslaving. Deze instelling wordt gefinancierd door de Responsible Gambling Trust die afhankelijk is van donaties. In de periode 2013–2014 is door de Responsible Gambling Trust ongeveer £ 6,3 miljoen ontvangen, waarvan een bedrag ad £ 2,99 miljoen naar Gamcare is gegaan.[134]
In *Duitsland* heeft iedere deelstaat een inspanningsverplichting om bij te dragen aan wetenschappelijk onderzoek naar preventie en behandeling van kansspelverslaving. In *Italië* biedt de kansspelwetgeving de mogelijkheid om dergelijke initiatieven vanuit de staatskas te bekostigen.
In Nederland wordt voorgesteld om vergunninghouders verplicht 0,5% van het Bruto spelresultaat af te laten dragen ten behoeve van het verslavingsfonds. Hiermee wordt een bijdrage geleverd aan de kosten van preventiehulp, van (anonieme) behandeling van kansspelverslaving en van onderzoek naar preventie en behandeling van kansspelverslaving. Op basis van de geschatte marktomvang zal naar verwachting jaarlijks tussen de € 0,5 en € 1 miljoen in het verslavingsfonds worden gestort.

Interventie in het speelgedrag

In *België, Denemarken, Frankrijk* en het *Verenigd Koninkrijk*, hebben vergunninghouders een wettelijke plicht spelers te informeren over de risico's van het kansspel. De *Belgische* Kansspelcommissie heeft folders over gokverslaving en hulpverlening opgesteld, waarin ook verwijzingen naar Belgische zorginstellingen staan. De vergunninghouder moet deze folders (elektronisch) aan de speler ter beschikking stellen. In *Denemarken* moet de vergunninghouder op zijn homepage informatie over en contactgegevens van Deense zorginstellingen geven. Ook moet hij deze informatie aan de speler geven, wanneer die zich in het centraal register (ROFUS) inschrijft. In *Frankrijk* moet de vergunninghouder spelers regelmatig informeren over de hulpverleningsmogelijkheden, waaronder een informatiecentrum dat telefonisch bereikbaar is.
In de bestudeerde landen komen, voor zover bekend, geen uitgewerkte stappen voor op basis waarvan de vergunninghouder moet interveniëren in het speelgedrag.
Het getrapte preventiemodel op grond van de uitgebreide Nederlandse zorgplicht is daaree uniek in Europa. Op grond van deze zorgplicht moet de vergunninghouder de volgende stappen doorlopen: informeren van de speler, de speler inzicht geven in diens speelgedrag, observeren en analyseren van het speelgedrag, en interveniëren bij risicovol speelgedrag (waaronder het aandragen voor (on)vrijwillige uitsluiting en toe leiden naar zorg waar nodig).

Centraal register met (on)vrijwillige uitsluitingen

In de meeste landen geldt voor vergunninghouders een verplichting de speler de mogelijkheid te bieden zich bij de vergunninghouder zelf, al dan niet tijdelijk, uit te sluiten van deelname aan de aangeboden kansspelen.

[134] http://www.responsiblegamblingtrust.org.uk/user_uploads/rtg_annualreport_2013–14.pdf

In *België* is een centraal register opgericht (EPIS), waarin spelers kunnen worden opgenomen en voor deelname bij alle vergunninghouders kunnen worden uitgesloten. Spelers kunnen zowel vrijwillig als onvrijwillig in het register worden geregistreerd. Eind december 2013 waren in België 19.665[135] personen op vrijwillige basis en ongeveer 79 personen op verzoek van derden in het EPIS geregistreerd. Daarnaast waren 166.600 gerechtelijke en wettelijke uitsluitingen in het EPIS geregistreerd, waarbij het gaat om personen in de schuldsanering, onbekwaam verklaarden en personen die door hun beroep in België geen toegang krijgen tot casino's, speelautomatenhallen en kansspelsites
In *Denemarken* kunnen spelers alleen vrijwillig in het centraal register (ROFUS) worden opgenomen. Blijkens het jaarverslag van Spillemyndigheden over 2013,[136] waren in Denemarken eind december 2013 ongeveer 2.870 personen in ROFUS ingeschreven.
Het *Verenigd Koninkrijk* kent geen centraal register om personen uit te sluiten van kansspelen. In de voorgestelde Nederlandse regulering kunnen spelers, net als in België, zowel vrijwillig als onvrijwillig in het centraal register worden opgenomen.

4) Consumentenbescherming

Verplichte .nl-extensie

In verreweg de meeste lidstaten worden geen eisen gesteld aan de extensie van de website. Slechts enkele landen, zoals *Griekenland, Frankrijk* en *Spanje*, verplichten het gebruik van respectievelijk een.gr,.fr en.sp extensie voor kansspelwebsites die op hun land zijn gericht.
In de voorgestelde regulering wordt het gebruik van een.nl extensie niet verplicht gesteld. Ook illegale aanbieders kunnen eenvoudig een.nl extensie gebruiken, hetgeen bij de consument onterecht de indruk kan wekken dat deze te maken heeft met legaal kansspelaanbod. Effectiever is van vergunninghouders te vereisen dat zij op hun website prominent aangeven dat zij beschikken over een Nederlandse vergunning van de kansspelautoriteit, dat zij onder toezicht staan van de kansspelautoriteit en dat de website van de vergunninghouder een link bevat naar de website van de kansspelautoriteit, waar onder meer de volledige lijst van vergunninghouders zal worden geplaatst.

Zekerheidsstelling

In *Denemarken, Frankrijk*, *België* en in het *Verenigd Koninkrijk* wordt geen zekerheidstelling vereist. In plaats daarvan moeten aanbieders bij de vergunningaanvraag door middel van het overleggen van documentatie aantonen dat zijn financieel in staat zijn om duurzaam aan de vergunningsvoorwaarden te voldoen.

In *Italië, Cyprus, Tsjechië* en *Kroatië* wordt voor vergunningverlening wel een zekerheidsstelling vereist. In *Italië* moet de aanvrager van een online vergunning voorafgaand aan de vergunningverlening een bankgarantie overleggen of een waarborgsom overmaken. Uit onderzoek van Gambling Compliance blijkt dat het gaat om een bedrag van € 300.000, in het landenoverzicht bij het in opdracht van de Europese Commissie uitgevoerde onderzoek wordt echter gesproken van een bedrag van € 1.500.000. In *Cyprus* bedraagt de zekerheidsstelling € 500.000, in *Tsjechië* omgerekend ongeveer € 365.000 en in *Kroatië* varieert de

[135] http://www.gamingcommission.be/opencms/export/sites/default/jhksweb_nl/documents/Jaarverslag_KSC_2013_NL.pdf
[136] https://spillemyndigheden.dk/sites/default/files/filer-til-download/The%20Danish%20Gambling%20Authority%27s%20annual%20report%202013.pdf

zekerheidsstelling per type spel waarvoor een vergunning kan worden verleend. Voor het verkrijgen van een Nederlandse vergunning wordt – gelijk aan de geldboete van de vijfde categorie- een zekerheidsstelling van maximaal € 810.000 voorgesteld.

Waarborgen spelerstegoeden

Bijna alle lidstaten stellen eisen rondom het waarborgen van de spelerstegoeden. In *België* is de vergunninghouder verplicht een plan op te stellen waarin hij de procedures en controlemechanismen uiteenzet die de uitbetaling van speelwinsten en spelerstegoeden moeten waarborgen. In *Denemarken* is de vergunninghouder verplicht om de spelerstegoeden op een rekening te beheren die afgezonderd is van de eigen onderneming en die de speler bescherming biedt tegen een insolventie van de vergunninghouder. Ook in het *Verenigd Koninkrijk* moet de vergunninghouder de spelerstegoeden afschermen van het eigen vermogen.*Frankrijk* heeft, voor zover bekend, in de nationale kansspelregelgeving geen specifieke bepalingen opgenomen die uitbetaling van speelwinsten en spelerstegoeden moeten waarborgen.
Ook in de voorgestelde Nederlandse regulering is de verplichting opgenomen om tegoeden op de spelersrekeningen af te scheiden van het eigen vermogen van de vergunninghouder. De tegoeden moeten buiten de boedel vallen en de vergunninghouder moet passende maatregelen treffen om daadwerkelijke uitkering aan de speler van zijn tegoeden te waarborgen.

5) Fraude/Matchfixing

Sportweddenschappen (beperking/betting exchanges/fixed odds en live betting)

Vrijwel alle landen die online sportweddenschappen toestaan, staan zowel *fixed odds betting* als *live betting/ in game betting* toe. Zo ook landen als *België, Denemarken, Frankrijk, Italië, Spanje* en het *Verenigd Koninkrijk*. In *België, Denemarken*[137] en het *Verenigd Koninkrijk* worden geen beperkingen opgelegd ten aanzien van de soorten weddenschappen en de sportwedstrijden waarop gewed mag worden. Ook wordt *event betting* daar toegestaan.

In andere landen gelden hiervoor wel beperkingen. Frankrijk hanteert een «witte lijst» met alle soorten weddenschappen en sportwedstrijden waarop gewed kan worden. Ook *Italië* heeft een «witte lijst», daarop staan ook enkele gebeurtenissen in een wedstrijd, anders dan de tussenstand of einduitslag (bijvoorbeeld de eerste uitgooi), waarop gewed mag worden.

Ten aanzien van *betting exchanges* zijn er verschillen in regelgeving. Veel landen, waaronder *Denemarken, Italië, Spanje* en het *Verenigd Koninkrijk*, staan *betting exchanges* toe of maken geen onderscheid tussen het aangaan van weddenschappen bij een aanbieder of via een *betting exchange*.
In *Frankrijk* daarentegen staat de mogelijkheid van weddenschappen via een *betting exchange* niet op de «witte lijst» en is daarom niet toegestaan.

Met het wetsvoorstel wordt het in Nederland mogelijk om op verschillende manieren te wedden, zowel *fixed odds betting*, *live betting/ in game betting* en weddenschappen middels een *betting exchange* worden toegestaan.

[137] Het aanbieden van weddenschappen op paarden- en hondenraces is slechts in beperkte mate mogelijk. Dit is namelijk voorbehouden aan de monopolist Dantoto.

In Nederland worden verder – naast weddenschappen op wedstrijden die in het kader van de draf- en rensport worden georganiseerd – alleen weddenschappen toegestaan op sportwedstrijden die worden georganiseerd door sportorganisaties die door NOC*NSF zijn erkend. Verder is niet gekozen om weddenschappen op *events* toe te staan, omdat daar in Nederland geen substantiële vraag naar is. Ook *spread-betting* wordt niet toegestaan, aangezien daarbij niet van te voren vast staat welk bedrag een speler kan verliezen, hetgeen een op voorhand onaanvaardbaar hoog financieel risico voor de speler meebrengt.

Methoden van identificatie en verificatie

De methoden ter identificatie en verificatie van de speler verschilt per lidstaat, en is afhankelijk van beschikbare technieken.
In *België* moet de speler bij de registratie onder andere zijn Rijksregisternummer (vergelijkbaar met het BSN) opgeven. De vergunninghouder moet de identiteit van de speler controleren waarna de speler een registratienummer voor EPIS krijgt, welke nodig is om toegang tot het kansspel te verkrijgen. Aan de wijze waarop de vergunninghouder de identiteit van de speler moet vaststellen worden in de regelgeving geen nadere eisen gesteld.

Denemarken kent een centraal identificatiesysteem (NemID) wat de identificatie en verificatie van spelers vergemakkelijkt. De speler krijgt een tijdelijke spelersaccount totdat de identiteit van de speler is vastgesteld. Ook *Italië* kent een soortgelijke systematiek waarbij de identiteit van de speler met behulp van zijn *Codice Fiscale* eenvoudig kan worden geverifieerd. De speler mag ook echter daar geen geld van zijn spelersaccount opnemen totdat de verificatie is afgerond. De verificatie moet binnen een termijn van 30 dagen plaatsvinden.
In *Frankrijk* vindt de verificatie van spelers plaats door middel van het (elektronisch) toesturen van een kopie van een identiteitsbewijs. Als extra waarborg krijgt de speler daarna per fysieke post een code toegestuurd, die nodig is om de spelersaccount te activeren. De speler kan voor die tijd spelen, maar zijn identiteit moet zijn geverifieerd voordat eventueel behaalde winst uitbetaald mag worden. Deze laatste stap zorgt er in de praktijk voor dat het lang kan duren voordat de speler daadwerkelijk kan spelen, waardoor Franse spelers sneller de illegaliteit opzoeken.

In afwachting van moderne manieren om de identiteit van de speler vast te kunnen stellen (zoals eID), is in de voorgestelde Nederlandse regulering opgenomen dat de vergunninghouder moet controleren dat de inschrijfgegevens, het (digitaal) overlegde identiteitsbewijs, de opgegeven tegenrekening en de eventueel aanvullend gebruikte betaalinstrumenten aantoonbaar tot dezelfde persoon herleidbaar zijn. Daarbij wordt voorgesteld dat de speler tot aan het moment van vaststelling van de identiteit met een voorlopig spelersaccount kan deelnemen aan de aangeboden kansspelen.

6) Toezicht en handhaving

Toezichtinformatie

In de meeste landen zijn vergunninghouders verplicht toezichtinformatie te registeren. Veelal moeten deze gegevens op verzoek aan de autoriteiten overhandigd kunnen worden. In *Frankrijk* en *Denemarken* is het (near) realtime registreren van gegevens in een databank waartoe de toezichthouder directe toegang heeft, net als in de voorgestelde Nederlandse regulering, verplicht.

Vrijwel alle lidstaten kennen daarnaast een periodieke rapportageplicht. De vorm en frequentie verschillen per land. In *Frankrijk, België, Denemarken, Oostenrijk* en *Tsjechië* geldt een jaarlijkse rapportageplicht. In *Denemarken* moet wel elk kwartaal over het anti-witwasbeleid gerapporteerd worden. *Malta* en *Cyprus* kennen net als de voorgestelde Nederlandse regulering een halfjaarlijkse rapportageplicht. In *Polen* en *Kroatië* gelden maandelijkse en dagelijkse verplichtingen om te rapporteren.

Locatie van de server

In het kader van het toezicht en handhaving worden in sommige landen ook eisen gesteld aan de locatie van de server. In *België* en *Frankrijk* moet de server die de vergunninghouder gebruikt voor het aanbieden van het kansspel, in België geplaatst zijn. In *Denemarken* moet in beginsel ook het gehele kansspelsysteem op een in Denemarken gesitueerde server staan. De Deense kansspelautoriteit kan echter toestemming geven voor een andere locatie van de server, mits deze geplaatst is in een land waar ze afspraken met de lokale toezichthouder hebben gemaakt. Het *Verenigd Koninkrijk* stelt geen eisen aan de locatie van de server. *Italië* kent ook geen verplichting om de server in Italië te hebben. Wel moet de server volgens de Italiaanse regelgeving binnen de EU/EER staan. In *Spanje* is eveneens geen verplichting voor een in Spanje gesitueerd server, zolang de server te allen tijde toegankelijk is voor de Spaanse toezichthouder. In de meeste landen die niet vereisen dat de server in het eigen land geplaatst is, wordt wel geëist dat de toezichthouder op afstand toegang heeft tot de server. Dit is ook opgenomen in de voorgestelde Nederlandse regulering.

Blokkades

In *België, Bulgarije, Cyprus, Denemarken, Estland, Frankrijk, Hongarije* en *Italië* kunnen blokkerende maatregelen tegen onvergunde aanbieders opgelegd worden. Het gaat daarbij om zowel internetblokkades als blokkades in het betalingsverkeer. In andere landen wordt deze mogelijkheid binnenkort geïntroduceerd (onder andere in Kroatië) of wordt hier nog over gediscussieerd (onder andere in Finland). Internetblokkades worden door verschillende autoriteiten als effectief beschouwd.

7) Financiële aspecten

Tarief kansspelbelasting en gevolgen kanalisatiegraad

H2 Gambling Capital heeft onderzoek gedaan naar de KSB in acht EU-lidstaten waarin kansspelen op afstand zijn gereguleerd.[138] Het betreft België, Duitsland, Denemarken, Frankrijk, Italië, Malta, Spanje en het Verenigd Koninkrijk. Uit dit onderzoek blijkt dat al deze lidstaten een ander KSB-tarief en veelal ook een andere belastinggrondslag kennen voor kansspelen op afstand dan voor landgebonden kansspelen. Het bruto spelresultaat is in die lidstaten ook de meest voorkomende belastinggrondslag voor kansspelen op afstand. De gevraagde informatie over welk tarief KSB van toepassing is voor welk soort kansspelen, is te vinden in appendix 1 en 3 van dat onderzoek. Onderstaande tabel geeft hiervan een sterk vereenvoudigde weergave. De hoogte van de kanalisatie is niet afkomstig uit bovengenoemd rapport van H2 Gambling Capital maar uit marktrapportages van H2 Gambling Capital en uit informatie (waaronder jaarverslagen) van buitenlandse toezichthouders. Een belangrijke

[138] Benchmark of Gambling Taxation and License Fees in Eight European Member States final report, H2 Gambling Capital, 25 March 2013.

kanttekening is dat de participatie aan kansspelen en de spelsoorten zeer uiteenlopen. De mate waarin spelers bij kansspelen kiezen voor kansspelen op afstand, verschilt per land substantieel. Dit is afhankelijk van de cultuur, het inkomen per persoon, de bevolkingssamenstelling, de penetratie van internet, de wijze waarop de markt voor kansspelen is gereguleerd en het aanbod van kansspelen. Ook bijvoorbeeld de vergunningvoorwaarden lopen sterk uiteen. In het algemeen ligt de deelname aan kansspelen op afstand hoger in Noord-Europa dan in Zuid-Europa.

Tabel grondslag en tarief van de kansspelbelasting voor landgebonden kansspelen en kansspelen op afstand in verschillende lidstaten en kanalisatie in 2012[1]

Grote verschillen in hoogte en grondslag tussen online en land based.

	Belgie	Denemarken	Frankrijk	Italie	Malta	Spanje	Verenigd Koninkrijk
Online KSB Casino	11% BSR	20% BSR	verboden	20% BSR	7k per maand	25% BSR	15% BSR
Online KSB Sportbetting	11% BSR	20% BSR	8,5% inleg (ca. 44% BSR)*	20% BSR	0,5% omzet	25% BSR	15% BSR
Online KSB Poker	11% BSR	20% BSR	2% inleg met max	4% inleg	5% winst	25% BSR	15% BSR
Land based/Casino KSB %BSR	33%-44% BSR	10%-80% BSR	40%-75% BSR	0% (standaard belasting)	36%-40% BSR	10%-60% BSR	15%-50% BSR
Land based/Sport KSB %BSR	15%BSR	20% BSR	4,5% Omzet	2-8% omzet	25% omzet	10-15% BSR	15% BSR
Loterijen KSB %	0%	6% omzet+15%BSR boven 200Dkk	4,5% Omzet	6% verkopen		12-25% omzet	12% verkopen

Verband tussen hoogte Kansspelbelasting en kanalisatie

	Belgie	Denemarken	Frankrijk	Italie	Malta	Spanje	Verenigd Koninkrijk
Online KSB Casino	11% BSR	20% BSR	verboden	20% BSR	7k per maand	25% BSR	15% BSR
Online KSB Sportbetting	11% BSR	20% BSR	8,5% inleg (ca. 44% BSR)	20% BSR	0,5% omzet	25% BSR	15% BSR
Online KSB Poker	11% BSR	20% BSR	2% inleg met max	4% inleg	5% winst	25% BSR	15% BSR
Kanalisatie 2014 (ex. Lot)	62,2**	84,5	62,9	86,7	99,3	55,5	
Kanalisatie 2018 (ex. Lot)	69,1**	90,6	64,6	91,0	99,1	86,0	

* O.b.v. 2013, omzet 848, 8,5% belasting, brutospelresultaat 164, effectieve KSB 44%

** alleen vergunning online voor landgebonden aanbieders

[1] Benchmark of Gambling Taxation and License Fees in Eight European Member States final report, H2 Gambling Capital, 25 March 2013.

In Nederland wordt voor alle soorten kansspelen die op afstand mogen worden aangeboden een belastingtarief van 20% voorgesteld. Hiermee moet een kanalisatiegraad van 80% kunnen worden bereikt.

Tariefdifferentiatie online/landgebonden

In het *Verenigd Koninkrijk, Denemarken* en *België* worden verschillende tarieven voor landgebonden kansspelen en online kansspelen gehanteerd. Ook in Nederland wordt voor kansspelen op afstand een ander belastingtarief voorgesteld dan voor landgebonden kansspelen.

Kosten vergunningverlening

In *België* variëren de kosten voor het aanvragen van een vergunning, afhankelijk van het type vergunning, tussen de € 10.469 en € 20.939. Daarbij moeten nog wel kosten gemaakt worden voor een soortgelijke landgebonden vergunning, voordat online kansspelen aangeboden mogen worden.
In *Denemarken* wordt voor de aanvraag van een enkele vergunning omgerekend ongeveer € 35.000 en voor een gecombineerde vergunning (weddenschappen en casinospellen) omgerekend ongeveer € 47.000 gerekend.

In Spanje kost iedere vergunning € 10.000. De kosten voor het aanvragen van een vergunning in Frankrijk worden als volgt berekend: Eén vergunning voor het aanbieden van sportweddenschappen, weddenschappen op paardenraces of poker kost € 5.000, twee vergunningen kosten € 8.000 en de drie vergunningen kosten € 10.000.

Aanbieders zullen straks in Nederland voor de vergunningaanvraag een vergoeding van € 40.000 moeten betalen

Hoogte en besteding kansspelheffing

In *België* en het *Verenigd Koninkrijk* wordt,voor zover bekend, geen kansspelheffing bij de vergunninghouders in rekening gebracht.
In Denemarken moet ter bekostiging van de toezichthouder kansspelheffing worden betaald in de vorm van een *licentie fee*. Deze fee bedraagt, afhankelijk van het BSR, omgerekend ongeveer tussen de € 6.500,- en de € 200.000,- per jaar.

In Spanje wordt de kansspelheffing betaald in de vorm van een *administrative fee* die 0,00075% van de inleg bedraagt. In Frankrijk moet de vergunninghouder ook een heffing betalen. Dit is echter niet voor de bekostiging van de toezichthouder, maar ziet toe op de *social security* en *health care duty*. Deze heffing bedraagt tussen de 0,2% en 1,8% van de inzet van ieder online kansspel. Voor de weddenschappen op sportwedstrijden en weddenschappen op paardenraces komt daarbij ook nog een heffing van respectievelijk 1,8% en 5,9% van de inzet ten behoeve van sportbonden en organisaties van draf- en rensport.

In Nederland betalen vergunninghouders straks een kansspelheffing van 1,5% van het bruto spelresultaat aan de kansspelautoriteit.

Bijlage 2.

Het congres Sportweddenschappen

Naar aanleiding van het door de Vrije Universiteit te Amsterdam op 14 november 2014 georganiseerde congres Sportweddenschappen heeft de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie op 4 december 2014 enkele vragen gesteld over de gepresenteerde informatie in relatie tot het voorliggende wetsvoorstel kansspelen op afstand. De commissie heeft met name – kort samengevat – gevraagd of ik de geschetste kritiek in de presentaties tijdens het congres herken, of in de presentaties nieuwe en bij de voorbereiding van het voorliggende wetsvoorstel nog niet bekende informatie naar voren is gekomen die bij de regulering van kansspelen op afstand zou moeten worden betrokken en, indien dat het geval is, om welke informatie het gaat.

Algemeen

Ik heb begrepen dat tijdens het congres is gesproken over de onderschatting van de problematiek van matchfixing en dat is opgeroepen tot hard optreden tegen match-fixing en het stellen van strenge eisen aan het aanbod van sportweddenschappen. Ik heb ook begrepen dat het uitsluiten van de mogelijkheid om weddenschappen af te sluiten op gebeurtenissen tijdens een sportwedstrijd – anders dan de uitslag daarvan – door enkele sprekers onwenselijk werd geacht.

Ik stel voorop dat ik de integriteit van de sport hoog in het vaandel heb staan. Ik ben het daarom met de sprekers op dit congres eens dat een vergunning voor het organiseren van sportweddenschappen (of andere kansspelen) op afstand niet kan worden verleend aan iedere aanbieder die daarom vraagt. Daarom worden in het voorliggende wetsvoorstel en de daarop gebaseerde regelgeving strenge eisen gesteld aan de aanbieders, aan hun organisatie en aan hun spelaanbod. Aan die eisen moet worden voldaan voordat een kansspelvergunning kan worden verleend. Die eisen strekken onder meer tot bescherming van de integriteit van de sport. In paragraaf 4.5 van de nota naar aanleiding van verslag ben ik hierop al nader ingegaan.

kansspelgerelateerde matchfixing

Het beeld dat door enkele sprekers tijdens het congres is geschetst als zou kansspelgerelateerde matchfixing op grote schaal plaatsvinden en de voorgestelde regulering van kansspelen op afstand dit verder in de hand kunnen werken, wil ik graag nuanceren.
Uit het onderzoek «Matchfixing in Nederland»[139] is gebleken dat de meeste gevallen van matchfixing in Nederland niet kansspelgerelateerd zijn. Dit is ook door enkele sprekers op het congres onderschreven. Daarnaast blijkt uit de onderzoeken door de Sorbonne Universiteit[140] en door Van Rompuy van het Asser-instituut [141] dat de sportweddenschappen in gevallen van kansspelgerelateerde matchfixing op Nederlandse of Europese sportwedstrijden overwegend bij illegale Aziatische kansspelaanbieders worden geplaatst. Op de illegale Aziatische kansspelmarkt kunnen in het algemeen eenvoudig anoniem of met een valse identiteit weddenschappen worden afgesloten. Bovendien hanteren de aanbieders op deze markt veelal geen maximum op de inzet. Dit maakt deze markt aantrekkelijk voor criminelen. De illegale kansspelmarkt vormt

---

[139] Kamerstukken II 2013/14, 33 296, nr. 10.
[140] University Paris 1 Panthéon-Sorbonne and the International Centre for Sport Security, *Protecting the Integrity of Sport Competition; The Last Bet for Modern Sport*, 2014.
[141] Ben van Rompuy, *The odds of match fixing; Facts & figures on the integrity risk of certain sports bets*, T.M.C.Asser Instituut/Vrije Universiteit Brussel, 2015.

een grote bedreiging voor de integriteit van de sport, omdat ongebruikelijke wedpatronen op die illegale markt moeilijker, zo niet onmogelijk, te monitoren zijn.
Het is dus ook voor de bestrijding van matchfixing van belang dat kansspelen op afstand in Nederland worden gereguleerd.

aanbodbeperking

Van verschillende kanten is ervoor gepleit om geen weddenschappen toe te staan op gebeurtenissen tijdens een wedstrijd die geen directe invloed hebben op de uitkomst van de competitie. Dergelijke weddenschappen zouden een groot risico op het zogenaamde *spotfixing* met zich meebrengen.

Hoewel ik niet per definitie afwijzend sta tegenover de gedachte om niet alle sportweddenschappen ongelimiteerd toe te laten in Nederland, moeten beperkingen in het aanbod van sportweddenschappen wel bijdragen aan het voorkomen van matchfixing en mogen zij de kanalisatie niet onnodig in gevaar brengen. Een lage kanalisatie en een navenant grote illegale markt zouden matchfixing immers juist in de hand kunnen werken.

Uit de onderzoeken door de Sorbonne en Van Rompuy blijkt dat een groot volume aan weddenschappen met een hoge liquiditeit een risicofactor voor matchfixing is. Ook blijkt dat hiervan in het algemeen geen sprake is bij weddenschappen op gebeurtenissen tijdens een wedstrijd die geen directe invloed hebben op de uitkomst van de wedstrijd. Hierdoor zijn de speelwinsten die met dit soort weddenschappen kunnen worden behaald en de opbrengsten van eventuele manipulatie van dergelijke gebeurtenissen, beperkt. Bovendien vallen ongebruikelijke speelpatronen sneller op door het kleinere volume aan weddenschappen. Dit maakt deze weddenschappen op gebeurtenissen tijdens de wedstrijd minder aantrekkelijk voor manipulaties.

De onderzoeken door de Sorbonne en Van Rompuy bevestigen mijn benadering dat eerst goed moet worden bezien in hoeverre een bepaalde vorm van sportweddenschap de integriteit van de sport daadwerkelijk in gevaar brengt, alvorens tot een beperking of een verbod wordt overgegaan.

aanvullende belasting

Ik heb begrepen dat ook is gepleit voor een specifieke belasting op sportweddenschappen om daarmee de liquiditeit en de uitkeringspercentages te verlagen en een financiële bijdrage te kunnen leveren aan de sportsector, die daarmee maatregelen ter bevordering van de integriteit van de sport kan realiseren. Een dergelijke belasting is in, bijvoorbeeld, Frankrijk ingevoerd. Naast de belasting die de aanbieder afdraagt, betalen Franse spelers een aanvullende belasting voor deelname aan sportweddenschappen. Hoewel tijdens het congres is gesteld dat er geen relatie zou bestaan tussen de belastingdruk en de omvang van de illegale kansspelmarkt, laat de internationale praktijk een ander beeld zien. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel en in de nota naar aanleiding van het verslag is hierop al nader ingegaan. Deelnemers aan online kansspelen zijn zeer prijsgevoelig. Zij zullen bij een lager uitkeringspercentage van verantwoord opererende vergunninghouders, die wel de nodige waarborgen bieden voor de integriteit van de sport, geneigd zijn over te stappen naar het aanbod van illegale aanbieders die zulke waarborgen niet bieden en die gunstiger uitkeringspercentages kunnen

bieden. Ik acht een extra belasting op sportweddenschappen daarom niet wenselijk.

nulmeting kansspelverslaving

Ik heb begrepen dat gepleit is voor een nulmeting naar kansspelverslaving. Zoals ik in paragraaf 3.2.3 van de nota naar aanleiding van het verslag heb aangegeven, is mede naar aanleiding van de motie-Rebel en Bruins-Slot[142] besloten het WODC een actuele meting naar kansspelverslaving te laten uitvoeren. Ik zal de Kamer rond eind april over de uitkomsten van deze meting ten aanzien van online kansspelen informeren. Na de zomer zal ik de Kamer informeren over de uitkomsten in brede zin, namelijk een meting ten aanzien van het gehele kansspelbeleid.

maatschappelijk belang

Tijdens het congres is ook gesteld dat het wetsvoorstel te weinig oog zou hebben voor het maatschappelijk belang en het feit dat weddenschappen de sport corrumperen. In deze kritiek kan ik mij niet herkennen. Bij de regulering van kansspelen op afstand staat het realiseren van de doelstellingen van het kansspelbeleid – het voorkomen van kansspelverslaving, de bescherming van de speler en de bestrijding van criminaliteit en illegaliteit – voorop. Specifiek met het oog op de integriteit van de sport worden er hoge eisen gesteld aan het integriteitsbeleid van de vergunninghouder en worden, waar nuttig, beperkingen gesteld aan het spelaanbod.

opbrengsten voor de sport

Ook is tijdens het congres gewaarschuwd voor dalende opbrengsten voor de sport als gevolg van de voorgestelde regulering. Mede door ongelimiteerde reclamecampagnes zou een verschuiving optreden van de vraag naar loterijen naar een vraag naar online kansspelen, waardoor beperking van het kansspelaanbod van de online aanbieders noodzakelijk zou zijn. De zorgen over mogelijk dalende opbrengsten van de loterijen en daarmee dalende afdrachten aan de sport, zijn niet nieuw. Zoals ik ook in de nota naar aanleiding van verslag heb aangegeven, heb ik geen reden te verwachten dat de afdracht aan goede doelen en de sport door de regulering van online kansspelen substantieel zal verminderen. Diverse onderzoeken wijzen uit dat substitutie tussen online kansspelen en loterijen niet kan worden aangetoond. Daarnaast wil ik opmerken dat de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie in zijn brief van 11 juli 2014[143] versterkende maatregelen voor de loterijen heeft aangekondigd. De eerste stappen zijn daarvoor reeds gezet.

strafbaarstelling

Ten slotte is er gesproken over de noodzaak om matchfixing in alle lidstaten van de EU als misdrijf te definiëren. Zoals ik ook in de nota naar aanleiding van verslag heb aangegeven, acht ik een specifieke strafbaarstelling van matchfixing in Nederland niet noodzakelijk. Uit het onderzoeksrapport «Matchfixing in Nederland»[144] is gebleken dat specifieke strafbepalingen niet noodzakelijk zijn om matchfixing effectief te kunnen bestrijden. De bestaande strafbepalingen in het Wetboek van Strafrecht met betrekking tot onder meer niet-ambtelijke omkoping, bedreiging en

[142] Kamerstukken II 2014/15, 24 077, nr. 337.
[143] Kamerstukken II 2013/14, 24 557, nr. 134.
[144] Kamerstukken II 2012/13, 33 296, nrs. 9 en 10.

afpersing voldoen volgens het rapport voor vervolging de bekende criminele vormen van matchfixing.

Aanbevelingen

In veel van de aanbevelingen die in de presentaties tijdens het congres zijn gedaan, herken ik maatregelen die deel uitmaken van de voorgestelde regulering van kansspelen op afstand.

Tijdens het congres zijn onder meer de aanbevelingen van de Europese Commissie van juli 2014 op het terrein van online kansspelen[145] besproken. Deze zien onder meer op het verstrekken van informatie op de websites van de aanbieders, op het voorkomen van op minderjarigen gerichte publiciteit, op verplichte spelersregistratie en op maatregelen ter bescherming van spelers, zoals stortingslimieten, time-outs en de mogelijkheid tot zelfuitsluiting. Dergelijke maatregelen maken al onderdeel uit van de voorgestelde regulering van kansspelen op afstand in Nederland. In aanvulling hierop zullen ook reclame-uitingen die op jongvolwassen in de leeftijd van 18 tot 24 jaar zijn gericht, niet worden toegestaan.

Ook is tijdens het congres gepleit voor centralisatie van gegevensuitwisseling over afgesloten weddenschappen en voor beperking van het aanbod van weddenschappen indien de sportsector hiertoe adviseert. Zoals ik ook in de nota naar aanleiding van verslag heb aangeven, worden de vergunninghouders verplicht ongebruikelijke wedpatronen aan het nationaal platform matchfixing te melden. Binnen dit platform vindt al structureel overleg plaats tussen de betrokken opsporingspartners, toezichthouders (waaronder de kansspelautoriteit), de sportsector en de kansspelsector om de informatiepositie van alle betrokkenen te verbeteren, zodat meer signalen die duiden op matchfixing kunnen worden ontvangen. Het platform is in 2014 opgericht en is nog in ontwikkeling. Ik acht het wenselijk dat het platform in de toekomst op basis van de meldingen zelf tijdig signalen zal kunnen geven aan aangesloten partners wanneer een risico op matchfixing is vastgesteld. Op dat moment zullen vergunninghouders worden verplicht weddenschappen waarvoor het nationaal platform een waarschuwing heeft afgegeven, te annuleren. Het nationaal platform lijkt mij voor dergelijke waarschuwingen het meest geschikte gremium omdat hierbij alle partijen zijn aangesloten die een rol moeten spelen in het voorkomen van matchfixing. Uiteraard kunnen dergelijke maatregelen alleen in overleg met het platform worden opgenomen in de regelgeving.

Om illegale aanbieders aan te kunnen pakken, zijn in het wetsvoorstel aanvullende bevoegdheden voor de kansspelautoriteit opgenomen, zoals het geven van een bindende aanwijzing aan partijen die de illegale organisatie van kansspelen op afstand faciliteren. Ook is internationale samenwerking noodzakelijk. Op grond van het voorgestelde artikel 34m Wok kan de kansspelautoriteit MoU's afsluiten met buitenlandse toezichthouders met het oog op onder meer het uitwisselen van informatie over aanbieders die de regels overtreden.

Ten slotte is tijdens het congres het belang van een duidelijk waarschuwingssysteem bij de kansspelaanbieder benadrukt. Zoals ik in de nota naar aanleiding van verslag heb aangegeven zal in lagere regelgeving worden opgenomen dat vergunninghouders verplicht een integriteits-

[145] Aanbeveling 2014/478/EU van de Commissie van 19 juli 2014, PbEU L 214/38, betreffende beginselen ter bescherming van consumenten en gebruikers van onlinegokdiensten en ter voorkoming van onlinegokken door minderjarigen.

beleid moeten opstellen, onderhouden en uitvoeren waarmee risico's op matchfixing kunnen worden gedetecteerd en gemitigeerd. Daarbij zullen specifieke indicatoren worden benoemd die aanbieders in ieder geval zullen moeten monitoren, zoals uitzonderlijk grote volumes aan weddenschappen en weddenschappen die gezien de spelershistorie van specifieke spelers opvallend zijn.

Nieuwe feiten

De commissie heeft ook gevraagd of in de presentaties van met name professor Vidal en in het onderliggende onderzoek van de Sorbonne, en van Inger Nicolaisen over de ontwikkeling van gokken in Denemarken nieuwe feiten zijn gepresenteerd die bij de regulering van kansspelen op afstand zouden moeten worden betrokken. De informatie in de presentatie van professor Vidal en in het onderzoek van Sorbonne hebben mij gesterkt in de overtuiging dat de voorgestelde maatregelen zullen bijdragen aan het voorkomen van matchfixing.

De grootste risico's voor matchfixing liggen blijkens het onderzoek van de Sorbonne bij weddenschappen op veel verschillende gebeurtenissen met grote volumes op de illegale kansspelmarkt waarop geen toezicht wordt gehouden. Daarom is het van groot belang online sportweddenschappen te reguleren, de huidige markt te kanaliseren en de illegale markt zo klein mogelijk te maken. Met het voorgestelde belastingtarief van 20% zal Nederland in internationaal perspectief zeker geen belastingparadijs zijn.

Verdachte patronen moeten vroegtijdig vastgesteld kunnen worden om matchfixing daadwerkelijk te kunnen voorkomen en niet slechts achteraf te vast te moeten stellen dat sprake is geweest van matchfixing. De toekomstige vergunninghouders worden daarom verplicht een integriteitsbeleid op te stellen en een adequaat detectiesysteem te hanteren.

Uit het onderzoek blijkt ook dat samenwerking op nationaal en internationaal niveau van groot belang is om informatie over verdachte weddenschappen te kunnen delen en waar nodig in te kunnen grijpen om manipulatie te voorkomen. In de nota naar aanleiding van het verslag heb ik reeds aangegeven dat het nationaal platform matchfixing hier op nationaal niveau een grote rol in zal spelen. Mede op basis van dit onderzoek ben ik voornemens om het rol van dat platform, in overleg met het platform, de komende jaren uit te breiden en verder te formaliseren.

Ook op internationaal niveau zijn er al meerdere initiatieven om matchfixing tegen te gaan. Zo heeft Nederland in 2014 het verdrag van de Raad van Europa inzake de beïnvloeding van sportcompetities ondertekend. De hierin opgenomen maatregelen om manipulatie van sportwedstrijden te voorkomen worden in de lagere regelgeving geïmplementeerd.

In het rapport van de Sorbonne wordt ook een grote verantwoordelijkheid bij de sportsector neergelegd in het voorkomen van matchfixing. Zo is van groot belang dat sportorganisaties hun sporters tijdig betalen zodat die minder gevoelig worden voor omkoping, de sporters en andere betrokkenen goed voorlichten over de risico's en gevolgen van matchfixing en adequate disciplinaire maatregelen nemen bij constatering van matchfixing.
Om sportorganisaties te helpen hun verantwoordelijkheid in het voorkomen van matchfixing te kunnen nemen, worden de toekomstige vergunninghouders verplicht verdachte wedstrijden aan de organiserende sportorganisaties te melden. Die kunnen vervolgens, bijvoorbeeld, de betrokken sporters of andere betrokkenen gericht aanspreken.

Daarnaast moeten vergunninghouders die sportweddenschappen organiseren zich aansluiten bij een internationaal opererend samenwerkingsverband waarin organisatoren van sportweddenschappen in het belang van de integriteit van de sport en de sportweddenschappen gegevens met betrekking tot die weddenschappen analyseren en uitwisselen met de betrokken sportorganisaties.

Uit de presentatie van Inger Nicolaisen blijkt dat het voorkomen van kansspelverslaving een van de belangrijkste prioriteiten moet zijn in het kansspelbeleid. Vooral jonge spelers blijken in Denemarken kwetsbaar. Deelname door minderjarigen moet voorkomen worden. Zoals ik ook in de nota naar aanleiding van verslag heb aangegeven zullen aan de identificatie van spelers strenge eisen worden gesteld waardoor deelname door minderjarigen zoveel mogelijk wordt voorkomen. Op dit moment kent Nederland nog geen centraal identificatiesysteem dat voor dit doeleinde gebruikt kan worden. Gewerkt wordt aan de invoering van een publiek uitgegeven eID middel met een hoog betrouwbaarheidsniveau, waarmee voldoende vast kan worden gesteld dat degene die online handelt ook daadwerkelijk degene is die hij zegt te zijn. Zodra dit eID middel beschikbaar is, wordt het de voorkeursmethode om de identiteit van spelers te verifiëren.

De recente cijfers in Denemarken ten aanzien van kansspelverslaving hebben mijn aandacht. Uit een recent, maar niet representatief onderzoek geïnitieerd door een Deense verslavingszorg instelling zou blijken dat het aantal kansspelverslaafden is toegenomen. Wel heeft dit onderzoek in Denemarken de vraag opgeroepen of er daadwerkelijk sprake is van een toename van verslavingsprevalentie en zo ja, of deze stijging is te relateren aan de legalisering van kansspelen op afstand. De Deense Minister van Financiën heeft aangekondigd op korte termijn een onderzoek te willen laten uitvoeren.

Hoewel het mogelijk is dat de regulering van kansspelen op afstand van invloed is geweest op het aantal kansspelverslaafden, kan op basis van de gegevens uit het recent uitgevoerde WODC onderzoek, waarbij ook gekeken is naar de Deense situatie, hierover geen uitsluitsel worden gegeven. Een stijging van het aantal hulpzoekenden na regulering kan immers ook betekenen dat probleemspelers de weg naar de hulpverlening beter weten te vinden, doordat zij beter met de mogelijkheden van hulpverlening bekend zijn of doordat zij in toenemende mate door de kansspelaanbieders worden doorverwezen naar de hulpverlening. Verslavingsproblematiek kan hierdoor meer zichtbaar zijn geworden. De cijfers uit de andere landen vertonen bepaalde pieken en daarop volgende dalingen. Mogelijk heeft een dergelijke daling zich in Denemarken vanwege de recente regulering nog niet ingezet.
Desalniettemin onderschrijven de cijfers het belang van een sterk verslavingspreventiebeleid. Mede om die reden is in het wetsvoorstel en de lagere regelgeving stevig ingezet op de actieve zorgplicht voor aanbieders. In de nota naar aanleiding van verslag ben ik nader in gegaan op wat deze zorgplicht precies inhoudt. Nederland gaat hiermee verder dan Denemarken.

Uit de presentatie van Inger Nicolaisen blijkt dat de zorgplicht ook in Denemarken wordt uitgebreid met onder andere de verplichting om spelers grenzen aan hun speelgedrag te laten stellen, zoals dat ook straks voor Nederlandse vergunninghouders verplicht zal zijn.

De onderzoeken onderstrepen het belang van een goed beeld van de effecten van de regulering om het beleid waar nodig bij te kunnen stellen. Zoals ik in de nota naar aanleiding van het verslag heb aangegeven, voert

het WODC dit jaar een nulmeting uit naar kansspelverslaving. Het wetsvoorstel bevat een evaluatiebepaling die er toe strekt dat de Wet kansspelen op afstand binnen drie jaar na inwerkingtreding wordt geëvalueerd. Bij die evaluatie zal uitdrukkelijk aandacht worden besteed aan onder meer de effecten van de regulering op kansspelverslaving in Nederland, de effectiviteit van het voorgeschreven verslavingspreventie-beleid en de effecten op de afdrachten aan sport en goede doelen.